

УДК 342.849.2

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.8.29>**Ігор Портнов,**

аспірант кафедри конституційного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МІСЦЕ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У МОНІТОРИНГУ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ ТА ДЕРЖАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Важливою формою участі політичних партій на місцевих виборах є визначення ними офіційних спостерігачів на таких виборах. Здійснення моніторингу виборів – один із важливих складників демократичної форми організації виборів. У загальному вигляді здійснення моніторингу місцевих виборів полягає в тому, щоб установити, чи немає під час їх організації порушень виборчого законодавства, як виборчі органи здійснюють свої повноваження, чи виконують і як саме виконують покладені на них обов'язки; чи відповідає діяльність політичних партій, висунутих ними кандидатів до представницьких органів місцевого самоврядування чинному виборчому законодавству. Світова практика доводить, що здійснення моніторингу виборів є невід'ємною частиною виборчого процесу низки розвинутих демократичних країн, важливою формою реалізації демократії й залучення громадян до управління суспільством і державою. Важливо, щоб представники політичних партій зберігали статус спостерігачів не лише до тих пір, доки закінчиться процес голосування, а й доти, поки не розв'яжуться всі спори стосовно результатів голосування. Чинна практика закріплення правового статусу вітчизняних офіційних спостерігачів від організації партії на місцевих виборах загалом відповідає зарубіжному досвіду функціонування спостерігачів на місцевих виборах у державах ЄС, а саме: Хорватії, Франції. Варто відзначити, що в період виборчої кампанії на місцевих виборах політичні партії максимально залучають виборців як офіційними спостерігачами, так і як представників організації партії у відповідній виборчій комісії та уповноважених осіб організації партії, що сприяє мінімізації порушень виборчого законодавства й робить виборчий процес більш прозорим. Особливо це важливо в період передвиборної агітації та під час голосування й визначення результатів місцевих виборів, оскільки будь-які зловживання під час виборчого процесу призводять до обрання влади, яка не буде реалізовувати належне врядування в інтересах виборців, а отже, і не буде досягнуто цілей представницької демократії. Крім того, практика проведення місцевих виборів в Україні свідчить, що доволі часто партії внаслідок кадрового браку призначають офіційними спостерігачами кандидатів, які не мають відповідної фахової підготовки у сфері виборів.

Ключові слова: місцеві вибори, політична партія, виборчий процес, виборці, держави ЄС, офіційні спостерігачі.

Постановка проблеми. Важливою формою участі політичних партій на місцевих виборах є визначення ними офіційних спостерігачів на таких виборах. Здійснення моніторингу виборів – один із пріоритетних складників демократичної форми організації виборів. Це зумовлено тим, що інститут контролю:

- обов'язковий елемент правової держави, важливий гарант верховенства права, умова й показник функціонування суспільства, зокрема політичного режиму, у межах Основного Закону;

- невід'ємний елемент механізмів поділу влади, протитяг і стримувань;

- засіб виявлення й подолання в державі міжінституційних суперечностей і неузгодженостей;

- механізм захисту особи від зловживання владними повноваженнями;

- прояв влади народу безпосередньо й засіб забезпечення основних прав і свобод людини та громадянина;

- засіб самообмеження людини, громади й народу в інтересах суспільства.

Мета статті – з'ясувати місце політичних партій у виборчому процесі під час здійснення моніторингу місцевих виборів в Україні та державах Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Контроль у механізмі публічної влади, як прийнято називати в країнах із розвинутою демократією, визначається як організаційно-правова форма діяльності відповідних владних суб'єктів та органів, що має такі ознаки: різновид інституту влади, який здійснюється як постійно діючим, так і тимчасовими інституціями,

зокрема органами держави, безпосередньо пов'язаний із реалізацією їхніх повноважень; поширюється не тільки на сферу управління, а й на сферу нормотворчості, що здійснюється всіма інституціями публічної влади, зокрема органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими особами [1, с. 114].

У загальному вигляді здійснення моніторингу місцевих виборів полягає в тому, щоб установити, чи немає під час їх організації порушень виборчого законодавства, як виборчі органи здійснюють свої повноваження, чи виконують і як саме виконують покладені на них обов'язки, чи відповідає діяльність політичних партій, висунутих ними кандидатів до представницьких органів місцевого самоврядування чинному виборчому законодавству тощо. Також такий моніторинг має забезпечувати виявлення прогалин національного виборчого законодавства в регулюванні тих чи інших питань місцевих виборів, його недоліки, недостатню його відповідність виробленим світовою спільнотою міжнародним виборчим стандартам. Він сприяє прозорості проведення місцевих виборів, допомагає кращому втіленню принципу відкритості, прозорості функціонування влади, за яким усі публічні питання, що цікавлять суспільство, а вибори є саме такими, повинні розглядатися відкрито.

Світова практика доводить, що здійснення моніторингу виборів є невід'ємною частиною виборчого процесу низки розвинутих демократичних країн, важливою формою реалізації демократії й залучення громадян до управління суспільством та державою. Він сприяє тому, щоб всі суб'єкти виборчого процесу діяли в рамках закону та не порушували принципу законності проведення місцевих виборів. Здійснюється такий моніторинг спостерігачами, роль яких у різних країнах і за різних обставин не однакова. Також бувають різні спостерігачі на місцевих виборах – від міжнародних організацій, національних громадських організацій, окремих кандидатів, політичних партій – суб'єктів виборчого процесу на місцевих виборах. Щодо останніх, то їхня моніторингова діяльність на місцевих виборах є однією з форм контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, яка, у свою чергу, є однією з головних функцій політичних партій.

Як зазначається в Доповіді про участь політичних партій у виборах, ухваленій Радою з демократичних виборів на 16 засіданні (Венеція, 16 березня 2006 року) та Венеціанською Комісією на 67 пленарній сесії (Венеція, 9–10 червня 2006 року): «Особливо важливо гарантувати можливість усіх партій і кандидатів мати спостерігачів.

У цьому відношенні очевидно, що партії мають певні елементи – постійну організацію, членство, і т.д., які допомагають їм в цьому завданні, і що це набагато важче реалізувати іншим непартійним кандидатам. Ці спостерігачі повинні мати право наглядати за всіма сферами процесу голосування (виборчі скриньки, виборчі комісії усіх рівнів), втручатися – як мінімум, бути почутими – у вирішенні можливих конфліктів та інформувати партії, які вони представляють, про проблеми, що виникають при спостереженні, щоб останні змогли подати скаргу на будь-яке рішення, законодавчо не обґрунтоване... Протягом виборчого процесу партійні спостерігачі та представники повинні насправді мати однакові можливості для захисту своїх інтересів у будь-якій сфері політичної активності. Це зовсім не означає, як згадувалося раніше, що всі партії повинні брати участь у роботі кожного органу виборчої адміністрації, але передбачає, що всі конкурентні партії повинні мати право бути почутими у процесі прийняття рішень та оскаржити будь-яке рішення, яке вони вважають протиправним. Також важливо, щоб представники політичних партій зберігали статус спостерігачів не лише доки закінчиться процес голосування, але доти, поки не розв'яжуться всі спори стосовно результатів голосування» [2].

Відповідно до ст. 58 Виборчого кодексу України, у виборчому процесі можуть брати участь офіційні спостерігачі від кандидатів, партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу, від громадських організацій, яким у порядку, установленому цим Кодексом, надано дозвіл мати офіційних спостерігачів на відповідних виборах. Таким офіційним спостерігачем може бути особа, яка має статус виборця. Повноваження офіційних спостерігачів починаються з дня їх реєстрації відповідною виборчою комісією та припиняються після офіційного оголошення (офіційного оприлюднення) Центральною виборчою комісією, територіальною виборчою комісією результатів відповідних виборів. Також повноваження офіційного спостерігача на місцевих виборах від організації партії, кандидата, висунутого організацією партії, вважаються припиненими з моменту втрати відповідною організацією партії статусу суб'єкта виборчого процесу.

Офіційний спостерігач від організації партії на місцевих виборах здійснює спостереження за виборами в межах відповідного територіального округу, у якому він зареєстрований як спостерігач. Він повинен діяти чітко в рамках чинного законодавства, оскільки в разі встановлення фактів грубого або систематичного порушення ним Консти-

туції України та законів України виборча комісія, яка зареєструвала офіційного спостерігача, може достроково припинити його повноваження.

Стаття 239 Виборчого кодексу України уточнює, що у виборчому процесі можуть брати участь офіційні спостерігачі від організації партій, які висунули виборчі списки, кандидатів у депутати в багатомандатних виборчих округах, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища.

Офіційний спостерігач на місцевих виборах від кандидатів, організації партій реєструється виборчою комісією за поданням кандидата, уповноваженої особи організації партії у відповідному багатомандатному виборчому окрузі (уповноваженого на підставі довіреності представника організації партії), яке вноситься до відповідної територіальної виборчої комісії не пізніше як за п'ять днів до дня голосування (на паперовому носії та в електронному вигляді). Остання здійснює реєстрацію офіційних спостерігачів у відповідному виборчому окрузі, забезпечує виготовлення й видачу відповідних посвідчень за формою, установленою Центральною виборчою комісією, не пізніше ніж на третій день після внесення подання.

Зареєстрований офіційний спостерігач від організації партії на місцевих виборах має право:

1) бути присутнім із дотриманням вимог Виборчого кодексу України на засіданнях територіальної та дільничних виборчих комісій відповідного багатомандатного виборчого округу;

2) бути присутнім на зустрічах кандидатів, представників, уповноважених осіб організацій партій із виборцями, на передвиборчих зборах, мітингах;

3) перебувати на виборчих дільницях під час голосування, спостерігати з будь-якої відстані за діями членів виборчої комісії, у тому числі під час видачі виборчих бюлетенів виборцям і підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці й установлення підсумків голосування, не перешкоджаючи членам виборчої комісії фізично;

4) здійснювати фото-, відеозйомку та аудіозапис, не порушуючи при цьому таємниці голосування виборців;

5) бути присутнім під час голосування виборців за місцем їх перебування;

6) звертатися в порядку, установленому Виборчим кодексом України, із заявою чи скаргою до виборчих комісій у межах відповідного багатомандатного округу щодо усунення порушень виборчого законодавства України в разі їх виявлення;

7) скласти акт про виявлення порушення Виборчого кодексу України, що підписується ним і не менш як двома виборцями, які засвідчують факт такого порушення, із зазначенням їхніх прізвищ, імен по батькові, місця проживання та адреси житла й подати його до відповідної виборчої комісії чи до суду;

8) уживати необхідних заходів у межах законодавства щодо припинення протиправних дій під час голосування та підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці;

9) отримувати копії протоколів та інших документів у випадках, передбачених Виборчим кодексом України;

10) реалізовувати інші права, передбачені Виборчим кодексом України для офіційних спостерігачів.

Офіційний спостерігач від організації партії не має права:

1) втручатися в роботу виборчої комісії, учиняти дії, що порушують хід виборчого процесу або перешкоджають членам виборчої комісії здійснювати свої повноваження;

2) заповнювати замість виборця (у тому числі на його прохання) виборчий бюлетень;

3) бути присутнім під час заповнення виборцем виборчого бюлетеня в кабіні для таємного голосування або в інший спосіб порушувати таємницю голосування [3].

Така практика закріплення правового статусу вітчизняних офіційних спостерігачів від організації партії на місцевих виборах загалом відповідає зарубіжному досвіду функціонування спостерігачів на місцевих виборах у державах ЄС. Так, у Хорватії правом здійснювати моніторинг місцевих виборів, який охоплює контроль усього виборчого процесу, особливо процес голосування, діяльність виборчих органів, а також знайомство з усіма виборчими матеріалами, наділені:

– спостерігачі від політичних партій, які зареєстровані в Хорватії й висунули список кандидатів на місцеві вибори та, відповідно, кандидатури;

– спостерігачі від виборців, які висунули список кандидатів на місцеві вибори та, відповідно, кандидатури;

– спостерігачі від неурядових організацій, які зареєстровані в Республіці Хорватія як організації, що здійснюють незалежний моніторинг виборчого процесу або реалізацію прав людини та громадянина;

– спостерігачі від міжнародних організацій, що діють у Республіці Хорватія.

Політичні партії можуть подати заявку на участь у моніторингу виборів з дати опублікування зведеного списку кандидатів. Разом із такою заявкою має бути подано свідоцтво про реєстрацію політичної партії. Ці доку-

менти, а також перелік спостерігачів подаються до компетентної жупанської виборчої комісії, на території якої буде здійснюватися моніторинг виборів, не пізніше ніж за п'ять днів до дня виборів (ст. 120 Закону про місцеві вибори). Під час реєстрації спостерігачів їм видається офіційне посвідчення, яке вони зобов'язані носити із собою протягом усього часу моніторингу виборчого процесу та діяльності виборчого органу.

Спостерігач від політичної партії під час виконання своїх повноважень має право бути присутнім на засіданнях відповідного виборчого органу під час його підготовки до виборів перед його відкриттям, під час голосування, підрахунку бюлетенів і визначення результатів голосування, а також під час заповнення підсумкового протоколу виборів виборчого комітету (при цьому він має право вносити в протокол обґрунтовані зауваження щодо діяльності виборчого комітету або долучити їх у письмовій формі до цього протоколу, виборчий комітет зобов'язаний прийняти ці зауваження та видати відповідний підтверджуючий документ із цього приводу). Також спостерігач має право вільно приходити й залишати виборчу дільницю, не порушуючи при цьому процедури голосування та роботи виборчого комітету. Він може вимагати копію або витяг з протоколу засідання виборчого органу, який він контролює, і має право бути присутнім на прийомі та передачі виборчих матеріалів. Загалом, відповідно до ст. 124 Закону про місцеві вибори, спостерігач має право контролювати весь виборчий процес і знайомитися з усіма виборчими матеріалами аж до оголошення офіційних остаточних результатів виборів.

Водночас спостерігач не має права відповідати на запитання виборців, якщо виборець звертається до нього, а зобов'язаний направити його до голови або члена виборчої комісії. Він не може втручатися в діяльність виборчого органу, не має права на аудіо- або відеозапис діяльності виборчого органу, не може носити значки, фотографії кандидатів або інші агітаційні матеріали партії чи будь-яким іншим способом впливати на волевиявлення виборців. Голова виборчого органу має право усно попередити спостерігача, який перешкоджає діяльності виборчого органу. Якщо спостерігач, незважаючи на попередження, продовжує перешкоджати діяльності виборчого органу, голова має право зобов'язати його залишити приміщення виборчого органу.

Виборчий орган не має права відмовити партії в моніторингу, але має право обмежувати кількість спостерігачів, якщо площа приміщень (або інші подібні причини) не

дозволяє одночасного моніторингу всіх спостерігачів. При цьому політичні партії повинні мати можливість мати принаймні одного спостерігача на виборчій дільниці або у виборчому органі, а виборчі органи зобов'язані забезпечити спостерігачам можливість контролювати свою діяльність [4, с. 480–482].

Зарубіжна практика країн ЄС знає й інші моделі моніторингу місцевих виборів. Так, у Франції хоча виборче законодавство й передбачає для кандидатів мати своїх спостерігачів на місцевих виборах, однак при цьому відсутня будь-яка правова регламентація їхнього статусу. У зв'язку з цим на території цієї держави набуває все більшої ваги участь міжнародних спостерігачів. Зокрема, моніторинг виборів у Франції тривалий час здійснюється Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) на основі Копенгагенського документа, прийнятого 29 червня 1990 року державами-учасницями зустрічі з питань безпеки та співробітництва в Європі (CSCE). Цей Документ містить зобов'язання, зроблені державами-членами ОБСЄ щодо виборів. Зокрема, країни повинні докласти всіх зусиль, щоб вибори були вільними, справедливими, прозорими та демократичними.

Здійснення такого контролю за виборами передбачено й офісом демократичних інститутів і прав людини (далі – БДПІЛ) у Варшаві. Місія БДПІЛ зі спостереження за виборами має два завдання: оцінювати виконання зобов'язань країн-членів ОБСЄ та консультувати уряди з метою підвищення якості виборчих процесів у своїх країнах. Сьогодні методологія БДПІЛ визнана міжнародною спільнотою, вона ґрунтується на попередньому оцінюванні національних потреб щодо визначення формату виборчої місії БДПІЛ з моніторингу та відправки довгострокових спостерігачів, які працюють від 6 до 8 тижнів до виборів, а також короткострокових спостерігачів, які працюють за тиждень до виборів. Формат місії спостереження визначається конкретним видом і предметом (типом виборів). За результатами місії спостерігачів подається детальний звіт із рекомендаціями, який підлягає загальному оприлюдненню.

БДПІЛ тісно співпрацює з Парламентською асамблеєю ОБСЄ (далі – APOSCE), яка також відіграє важливу роль у здійсненні моніторингу місцевих виборів шляхом відправки короткострокових спостерігачів. Угода про співробітництво між БДПІЛ та APOSCE 1997 року передбачає призначення Головою ОБСЄ спеціального координатора (зазвичай парламентарія, інколи президента або віце-президента APOSCE),

який уповноважений від імені моніторингової місії зробити кінцевий звіт після виборів у країні. БДПЛ також співпрацює з іншими міжнародними організаціями, які здійснюють моніторингові функції виборів, – Парламентською асамблеєю Ради Європи та Європарламентом. БДПЛ контролює вибори в усіх регіонах ОБСЄ [5, с. 224–226].

Висновки

Варто відзначити, що в період виборчої кампанії на місцевих виборах політичні партії максимально залучають виборців як офіційними спостерігачами, так і як представників організації партії у відповідній виборчій комісії та уповноважених осіб організації партії, що сприяє мінімізації порушень виборчого законодавства й робить виборчий процес більш прозорим. Особливо це важливо в період передвиборної агітації та під час голосування й визначення результатів місцевих виборів, оскільки будь-які зловживання під час виборчого процесу призводять до обрання влади, яка не буде реалізовувати належне врядування в інтересах виборців, а отже, і не буде досягнуто цілей представницької демократії.

Водночас хочемо відзначити, що практика проведення місцевих виборів в Україні свідчить, що доволі часто партії внаслідок кадрового браку призначають офіційними спостерігачами кандидатів, які не мають відповідної фахової підготовки у сфері виборів. Тому вважаємо, що національному законо-

давцю варто врахувати цей факт і на законодавчому рівні передбачити, що офіційні спостерігачі на виборах (окрім спостерігачів від міжнародних організацій) повинні мати юридичну освіту або спеціальний сертифікат про проходження спеціальних курсів у сфері виборчого права при Центральній виборчій комісії чи навчальних закладах IV рівня акредитації, які готують фахівців у галузі права.

Список використаних джерел:

1. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : монографія / М.О. Пухтинський, П.В. Ворона, О.В. Власенко та ін. ; за заг. ред. П.В. Ворони. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.
2. Доповідь про участь політичних партій у виборах, ухвалена Радою з демократичних виборів на 16 засіданні (Венеція, 16 березня 2006 року) та Венеціанською Комісією на 67 пленарній сесії (Венеція, 9–10 червня 2006 року). : <https://pravo.studio/evropeyskoe>-Назва з екрану.
3. Виборчий кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2020. № 7–9. Ст. 48.
4. Современные избирательные системы. Вып. 9 : Индонезия, Словакия, Филиппины, Хорватия / Л.М. Ефимова, И.А. Ракитская, А.Г. Орлов, К.А. Половченко ; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. Москва : РЦОИТ, 2014. 512 с.
5. Современные избирательные системы. Вып. 8 : Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / А.Г. Орлов, М.А. Мещерякова, С.Я. Павлов, Т.О. Кузнецова ; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. Москва : РЦОИТ, 2012. 464 с.

Ihor Portnov. Position of political parties in the monitoring of local elections in Ukraine and EU countries

Another form of political party participation in local elections is the appointment of official observers in such elections. Election monitoring is one of the important components of a democratic form of election organization. In general, the monitoring of local elections is to establish whether there are any violations of the election law in their organization, how the electoral bodies exercise their powers, whether they perform and how exactly they perform their duties; whether the activities of political parties nominated by them as candidates for representative bodies of local self-government comply with the current election legislation. World practice proves that election monitoring is an integral part of the electoral process of a number of developed democracies, an important form of democracy and citizen involvement in the management of society and the state. It is important that representatives of political parties retain observer status not only until the voting process is over, but until all disputes over the results of the vote have been resolved. The current practice of consolidating the legal status of domestic official observers from the organization of the party in local elections is generally in line with the foreign experience of local election observers in the EU, namely Croatia and France. It should be noted that during the local election campaign, political parties maximally involve voters both as official observers and as representatives of the party organization in the relevant election commission and party officials, which helps to minimize violations of election law and make the election process more transparent. This is especially important during campaigning and when voting and determining the results of local elections, as any abuse during the election process leads to the election of a government that will not exercise proper governance in the interests of the electorate and, consequently, will not achieve the goals of representative representation. democracy. In addition, the practice of holding local elections in Ukraine shows that quite often, due to staff shortages, parties appoint as official observers candidates who do not have the appropriate professional training in the field of elections.

Key words: local elections, political party, electorate, EU countries, official observers.