

# **Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права**

Матеріали Венеціанської комісії,  
ОБСЕ/БДПЛ, ПАРЕ

Київ 2008

ББК 67.312.1  
Є24

Здійснено Інститутом виборчого права за підтримки Європейської Комісії  
за демократію через право (Венеціанська Комісія)

Переклад з англійської *Ольги РОССОХИ та Лілії КОЛІСЕЦЬКОЇ, експертів  
Інституту виборчого права*

За редакцією *Юрія КЛЮЧКОВСЬКОГО, народного депутата України,  
президента Інституту виборчого права*

**Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права.:**  
Є24 Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЕ / За ред.  
Ю. Ключковського. – К.: ФАДА, ЛТД, 2008. – 340 с.

ISBN 978-966-8940-19-4.

До матеріалів увійшли доповіді, висновки, резолюції, рекомендації авторитетних міжнародних організацій Ради Європи, у тому числі: Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська Комісія), Парламентської Асамблеї Ради Європи, Конгресу місцевих і регіональних влад, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Бюро демократичних інституцій та прав людини. Матеріали стосуються галузі виборчого права та деяких суміжних питань.

Розраховано на фахівців у галузі конституційного, зокрема виборчого, права – науковців, аспірантів та студентів юридичних та політологічних спеціальностей, політиків, експертів та фахівців-практиків з питань виборчого права та виборчого процесу.

ББК 67.312.1



ISBN 978-966-8940-19-4

© Інститут виборчого права,  
український переклад, 2008

---

---

## ЗМІСТ

До українського читача. Дж. Букіккіо.....	5
Передмова. Ю. Ключковський.....	7
<b>Документи Венеціанської Комісії</b>	
Європейський виборчий доробок. CDL (2002) 7 rev.....	12
Кодекс належної практики у виборчих справах. CDL-AD (2002) 23 rev .....	46
Інтерпретативна декларація про стабільність виборчого законодавства. DL-AD(2005)043 .....	79
Декларація про участь жінок у виборах. CDL-AD(2006)020 .....	80
Доповідь про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі. CDL-AD(2006)018 .....	81
Висновок щодо Закону «Про вибори народних депутатів України». CDL-AD(2006)002-rev .....	138
Спільний висновок щодо Закону України «Про Державний реєстр виборців». CDL-AD(2007)026.....	163
Висновок щодо законодавчого забезпечення дострокових виборів в Україні. CDL-AD(2007)021 .....	171
Висновок щодо запропонованих змін до Рекомендації R(99)15 про висвітлення засобами масової інформації передвиборної агітації. CDL-AD(2007)022 .....	176
Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні. CDL-INF (2001)10.....	185
Кодекс належної практики щодо референдумів. CDL-AD(2007)008 .....	191
Висновок щодо Закону про внесення змін до законодавства стосовно статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад в Україні. CDL-AD(2007)018 .....	213
Висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Закону про статус народних депутатів України. CDL-AD(2007)031 .....	219
Керівні принципи щодо заборони та розпуску політичних партій та подібних заходів. CDL-INF (2000) 1 .....	222
Рекомендації та Доповідь щодо фінансування політичних партій. CDL-INF (2001) 8 .....	240
Керівні принципи та Пояснювальна доповідь щодо законодавства про політичні партії: Окремі аспекти. CDL-AD(2004)007rev .....	254
Доповідь про участь політичних партій у виборах. CDL-AD(2006)025.....	264
Спільний висновок щодо проекту Закону «Про мирні збори в Україні». CDL-AD(2006)033 .....	276
Висновок щодо проекту Закону «Про парламентську опозицію в Україні». CDL-AD(2007)019 .....	288

**Документ Парламентської Асамблеї Ради Європи**

Резолюція 1549 від 19 квітня 2007 року «Про функціонування демократичних інституцій в Україні» ..... 293

**Документи Конгресу регіональних і місцевих влад Ради Європи**

Резолюція 216 (2006) від 1 червня 2006 року про місцеві і регіональні вибори в Україні ..... 297

Рекомендація 192 (2006) від 1 червня 2006 року про місцеві і регіональні вибори в Україні ..... 298

**Документи Організації з безпеки та співробітництва в Європі**

Паризька хартія для нової Європи (Париж 1990) (*витяги*) ..... 301

Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ (Копенгаген 1990) (*витяги*) ..... 302

Декларація саміту ОБСЄ (Лісабон 1996) (*витяги*) ..... 304

Декларація саміту ОБСЄ (Стамбул 1999) (*витяги*) ..... 304

Хартія європейської безпеки (Стамбул 1999) (*витяги*) ..... 305

Заключний звіт місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами до Верховної Ради України 26 березня 2006 року ..... 306

---

---

## ДО УКРАЇНСЬКОГО ЧИТАЧА

Європейська Комісія за демократію через право, більш відома як Венеціанська Комісія, є дорадчим органом Ради Європи з конституційних справ. Заснована у 1990 році, Комісія відіграє провідну роль у прийнятті конституцій, які узгоджуються з європейським конституційним доробком.

З часу свого утворення Венеціанська Комісія активно діяла у виборчій галузі, зокрема, ухвалюючи висновки щодо виборчих законопроектів. Комісія також брала участь у розробці законодавчих текстів у галузі виборів.

У 2002 році спільно з Парламентською Асамблеєю та Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи вона заснувала Раду за демократичні вибори, основне завдання якої якраз полягає у здійсненні співробітництва у галузі виборів. Одним із перших документів, розроблених цією Радою, був Кодекс належної практики у виборчих справах, який звів разом і кодифікував основні європейські принципи організації вільних та демократичних виборів<sup>1</sup>. Ці норми європейського виборчого доробку насамперед є стандартними конституційними принципами виборчого права: загальне, рівне, вільне, таємне і пряме виборче право разом із регулярним проведенням виборів. Так викладені, ці принципи є значною мірою безсумнівними; проте це не так, коли йдеться про конкретне визначення їх суті.

Кодекс належної практики у виборчих справах був схвалений у 2003 році Парламентською Асамблеєю Ради Європи та Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи. У 2004 році Комітет Міністрів висловив йому підтримку у своїй декларації. Це схвалення статутними органами Ради Європи надає йому дуже важливого місця у списку європейських джерел права. У березні 2007 року Венеціанська Комісія ухвалила Кодекс належної практики щодо референдумів, який є аналогом Кодексу належної практики у виборчих справах.

Серед держав, які регулярно співпрацюють з Комісією у виборчих справах, можна назвати такі країни, як Албанія, Вірменія, Азербайджан, Грузія та Україна. Комісія взаємодіяла на більш частковій основі з низкою інших держав, наприклад, з швейцарськими кантонами, Хорватією, Молдовою, Румунією та «Колишньою югославською республікою Македонією».

Комісія тісно співпрацює з Бюро демократичних інституцій та прав людини (ОБСЄ/БДПЛ). Більшість висновків стосовно виборчого законодавства розроблені спільно цими двома організаціями.

Україна співпрацює з Венеціанською Комісією, починаючи з 1992 року, щодо проблем від конституційної реформи взагалі до більш конкретних тем і фрагментів законодавства. Виборчі питання були важливою частиною цієї роботи. Серед інших документів можна згадати такі висновки, як Спільний висновок щодо Закону «Про Державний реєстр виборців України» Венеціанської Комісії та Бюро демократичних інституцій та прав людини

---

<sup>1</sup> *Code of Good Practice in Electoral Matters* // Science and Technique of Democracy, No. 34. - Strasbourg: European Commission for Democracy through Law, Council of Europe.

(ОБСЄ/БДПЛ), ухвалений Венеціанською Комісією на її 71 пленарній сесії (Венеція, 1-2 червня 2007 року), Висновок щодо законодавчого забезпечення дострокових виборів в Україні, ухвалений Венеціанською Комісією на її 71 пленарній сесії (Венеція, 1-2 червня 2007 року) чи Висновок щодо Закону «Про вибори народних депутатів України» Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ, ухвалений Радою за демократичні вибори на її 15 засіданні (Венеція, 15 грудня 2005 року) та Венеціанською Комісією на її 65 пленарній сесії (Венеція, 16-17 грудня 2005 року).

Ця публікація включає деякі з найважливіших праць Венеціанської Комісії та деяких інших інституцій як загального характеру, так і стосовно виборчого законодавства та практики виборів в Україні. Сподіваюся, що ці матеріали будуть корисними для усіх, хто цікавиться продовженням роботи над вдосконаленням виборчого законодавства України.

*Дж. Букіккіо*

*Генеральний Секретар Венеціанської Комісії*

---

---

## ПЕРЕДМОВА

Цей збірник містить ряд документів авторитетних міжнародних інституцій, членом яких є Україна, які стосуються основних питань виборчого права, європейських та міжнародних стандартів у цій галузі, а також їх реалізації як в українському законодавстві, так і на практиці.

Основну частину складають документи Європейської Комісії за демократію через право Ради Європи, відомої також (за місцем проведення своїх пленарних сесій) як Венеціанська Комісія.

Створена спочатку як інструмент невідкладного конституційного будівництва в умовах демократичних змін, Комісія поступово стала міжнародно визнаним незалежним форумом з обміну ідеями у правовій сфері. Комісія сприяє розповсюдженню європейського конституційного доробку, заснованого на основних нормах Європейського континенту, і при цьому продовжує надавати окремим країнам «невідкладну юридичну допомогу». Окрім цього, Венеціанська комісія відіграє унікальну і важливу роль в урегулюванні і попередженні конфліктів через розробку норм і рекомендацій у конституційній сфері.

Венеціанська Комісія складається з незалежних експертів, які отримали міжнародне визнання завдяки своєму досвіду роботи у демократичних інститутах або своєму внеску у розвиток права і політичних наук. Її членами є, зокрема, професори університетів, які викладають конституційне і міжнародне право, судді верховних і конституційних судів, депутати національних парламентів, високі посадові особи держав. Вони призначаються державами – членами Комісії на чотирирічний термін.

Створена у 1990 році 18 державами-членами Ради Європи, у лютому 2002 року Комісія стала розширеною, що дозволило увійти до неї несередземноморським державам. До Венеціанської Комісії приєдналися усі держави-члени Ради Європи; у 2004 році до Комісії вступив Киргизстан, а у 2005 році – Чилі. Як асоційований член у її роботі бере участь Білорусь. Статус спостерігача при Венеціанській Комісії мають також Аргентина, Ізраїль, Казахстан, Канада, Республіка Корея, Мексика, Святий Престол (Ватикан), США, Уругвай та Японія. Південна Африка має спеціальний статус партнера із співпраці, який подібний до статусу спостерігача.

У своїй роботі Європейська Комісія за демократію через право керується трьома базовими принципами європейського конституційного доробку, які лежать в основі діяльності Ради Європи, а саме: *демократія*, *верховенство права* та *права людини*. Ці три принципи реалізуються на практиці у чотирьох сферах діяльності: сприяння у галузі конституційного права; вибори та референдуми; співпраця з конституційними судами; дослідницька та аналітична діяльність.

З перших днів свого існування Венеціанська Комісія активно працює у галузі виборчого права. Вона, зокрема, виносить висновки щодо проектів законів про вибори, а також (спільно з ОБСЄ/БДПІІ) сумісні висновки щодо чинного національного виборчого законодавства. Неодноразово предметом

дослідження Комісії були українські закони та законопроекти. Високопрофесійна експертиза національного виборчого законодавства має величезне значення для молоді демократії в Україні. На жаль, більшість документів Венеціанської комісії не увійшли до широкого обігу в академічних колах чи у середовищі політиків (які часом посилаються на факт прийняття висновку Комісією, однак не на його зміст) та експертів у різних галузях конституційного, і зокрема виборчого права.

До цього збірника включено цілий ряд документів Венеціанської комісії, які стосуються виборчого права та деяких суміжних питань. Їх можна розділити на декілька груп.

До першої групи можна віднести дослідження та висновки Венеціанської Комісії, безпосередньо пов'язані з проблемами виборів. Відкривається збірник документом, який присвячений огляду здобутків Венеціанської Комісії у галузі виборчого права протягом перших десяти років її діяльності. Сама назва цього документу – «Європейський виборчий доробок» (в англійському варіанті – «Europe's Electoral Heritage») – показує, що однією з основних цілей Венеціанської Комісії є осмислення досвіду як усталених, так і нових демократії у Європі, вироблення основних принципів виборчого права, конкретизація їх змісту і вимог щодо їх реалізації у національних правових системах і практиках. Видатним здобутком у підсумку цієї діяльності можна вважати прийняття у 2002 році **Кодексу належної практики у виборчих справах** (Code of good practice in electoral matters), згодом доповненого двома невеликими документами щодо розуміння вимоги стабільності виборчого законодавства та щодо забезпечення гендерної рівності у виборах. Широке порівняльне дослідження питань виборчого права держав-членів Ради Європи знайшло свій підсумок у **Доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі** (2006 рік).

До цієї ж групи слід віднести декілька **висновків** Венеціанської Комісії, прийнятих відносно виборчого законодавства України (щодо Законів «Про вибори народних депутатів України», «Про Державний реєстр виборців», а також стосовно законодавчого забезпечення дострокових виборів в Україні – документ, який засвідчив стурбованість європейської спільноти проблемами політичної кризи в Україні весною та влітку 2007 року), а також висновок стосовно змін до відомої Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи R(99)15 «Про висвітлення засобами масової інформації передвиборної агітації». Останній документ становить великий інтерес з огляду на глибоке бачення шляхів розв'язання проблеми поєднання принципів виборчого права (зокрема, принципу рівності) із засадою свободи преси як одного з аспектів прояву основної свободи вираження поглядів.

Другу групу складають документи Венеціанської Комісії стосовно правового регулювання референдумів – проблеми, близької до проблем виборчого права, проте з низкою принципових відмінностей. Сюди відносяться прийняті 2001 року (незадовго після сумнозвісного референдуму 2000 року в Україні) **Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні** та **Кодекс належної практики щодо референдумів** (2007 рік), який став аналогом Кодексу належної практики у виборчих справах.



Ряд принципів та рекомендацій, що містяться у цих документах, без сумніву, становлять великий інтерес для українського правового та політичного середовища, особливо з огляду на нагальну потребу перегляду анахронічного (прийнятого ще 1991 року) закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Наступна група документів стосується одного з найбільш спірних аспектів конституційного права України – проблеми так званого «імперативного мандата» депутатів. Венеціанська Комісія тричі зверталася до цієї проблеми протягом тривалого і суперечливого процесу «конституційної реформи», яка завершилася прийняттям 8 грудня 2004 року змін до Конституції України. До збірника увійшли два нові (2007 року) **висновки** Венеціанської Комісії щодо законодавчих актів, які запроваджують механізми реалізації «імперативного мандата» народними депутатами України та депутатами місцевих рад.

У четвертій групі – документи, присвячені складній і різносторонній проблемі правового регулювання політичних партій як одного з основних інструментів плюралістичної демократії та ключового учасника вільних та демократичних виборів. Свого часу Венеціанська Комісія ухвалила висновок щодо українського законодавства про політичні партії<sup>1</sup>. До цього збірника увійшли чотири порівняльні дослідження цієї проблеми та засновані на них узагальнення, які приймалися Комісією протягом тривалого часу, починаючи з 1999 року. Це **Керівні принципи щодо заборони та розпуску політичних партій та подібних заходів (1999 рік)**, **Рекомендації та доповідь щодо фінансування політичних партій (2001 рік)**, **Керівні принципи та пояснювальна доповідь щодо законодавства про політичні партії: окремі аспекти (2004 рік)** та, нарешті, документ, який поєднує питання політичних партій з проблемою виборчого права, – **Доповідь про участь політичних партій у виборах (2006 рік)**.

Нарешті, до останньої групи увійшли **висновки** Комісії щодо двох українських законопроектів, які стосуються важливих проблем конституційного права – статусу парламентської опозиції та права на мирні збори.

До збірника включені також окремі документи двох авторитетних міжнародних організацій, членом яких є Україна, – Ради Європи та її інституцій – Парламентської Асамблеї і Конгресу регіональних та місцевих влад, а також Організації з безпеки та співробітництва в Європі.

Гостра політична криза 2007 року знайшла своє відображення і у документах **Парламентської Асамблеї Ради Європи. Резолюція 1549** від 19 квітня 2007 року «Про функціонування демократичних інституцій в Україні» відгукнулася на події в Україні рядом важливих положень, зокрема стосовно того, що «дострокові вибори є легітимним демократичним інструментом для обрання та контролю народом влади, що діє від його імені».

Традиційно менша (порівняно з виборами Президента України чи народних депутатів) увага приділяється в Україні проблемам місцевих виборів. Тим більш значною для нас є оцінка останніх місцевих виборів 2006 року

<sup>1</sup> CDL-AD(2002)017.

та відповідні рекомендації, що містяться у **Резолюції 216 (2006)** та **Рекомендаціях 192 (2006)** Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи.

**Організація з безпеки та співробітництва в Європі** приділяє значну увагу процесам зміцнення демократії у постсоціалістичних державах, розглядаючи цю проблему як складову загальної проблеми безпеки. Тут наводяться витяги з **основних документів ОБСЄ**, які визначають зобов'язання держав-членів щодо виборів, а також деяких суміжних питань, співзвучних документам, включеним до збірника.

**Бюро з демократичних інституцій та прав людини** – дочірня організація ОБСЄ – стала визнаним центром консолідації зусиль, пов'язаних із проведенням організованого і глибокого міжнародного спостереження за виборчими процесами у державах регіону ОБСЄ. Діяльність кожної місії спостереження завершується оприлюдненням ґрунтовного висновку, у якому аналізується як законодавча база виборів, так і практика її застосування, а також наводяться рекомендації щодо бажаних подальших кроків у досягненні відповідності виборчої практики загальновизнаним міжнародним стандартам у галузі виборів. Тут публікується **Висновок місії спостерігачів ОБСЄ/БДПЛ** за підсумками парламентських виборів 2006 року в Україні; на жаль, у нашому розпорядженні на час підготовки цього збірника до друку не було офіційного висновку місії спостереження ОБСЄ/БДПЛ за підсумками позачергових виборів 2007 року.

Усі згадані матеріали становлять великий інтерес для українських фахівців у галузі виборчого чи, ширше, конституційного права та організації виборів. Вони тим більше цінні, що перед українським законодавцем постало завдання продовжити уже тривалий процес вдосконалення виборчого законодавства України. У зв'язку з цим можна вказати на три найважливіші проблеми, що вимагають оперативного розв'язання.

По-перше, необхідно реалізувати на практиці ідею створення Державного реєстру виборців. Хоча відповідний Закон уже набув чинності у повному обсязі (з вдячністю згадаємо ту велику роль, яку відіграв у розробці і доопрацюванні цього закону Координатор проектів ОБСЄ в Україні), через відомі події майже жодних практичних кроків щодо його застосування ще не зроблено. Це питання потребує швидких та ефективних дій, насамперед з боку Кабінету Міністрів України та Центральної виборчої комісії.

По-друге, перед українським суспільством знову постала проблема виборчої системи (як для парламентських, так і особливо гостро для місцевих виборів). Дискусії щодо зміни виборчої системи завжди мають гострий політичний характер. Однак сьогодні практично досягнуто суспільного консенсусу щодо того, що необхідно, зберігши позитивні риси чинної пропорційної системи, модифікувати її у напрямі підвищення рівня персоналізації вибору, що дозволить посилити зв'язок між виборцями та депутатами.

Нарешті, по-третє, на нашу думку, український законодавець «дозрів» до розв'язання проблеми, яку неодноразово ставили у своїх висновках і рекомендаціях щодо українського виборчого законодавства і Венеціанська

Комісія, і ОБСЄ/БДПЛ, і Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи – кодифікації досі розрізненого виборчого законодавства в єдиний акт – Виборчий кодекс (а, можливо, Кодекс про вибори та референдуми).

Зауважимо, що з кожної з цих проблем можна знайти цікаві і стимулюючі ідеї у документах, що увійшли до цього збірника матеріалів європейського конституційного та, зокрема, виборчого доробку.

Інститут виборчого права висловлює щиро вдячність Європейській Комісії за демократію через право Ради Європи за підтримку у підготовці цього надзвичайно корисного видання, а також Координатору проєктів ОБСЄ в Україні та Офісу Ради Європи в Україні за плідну співпрацю.

*Ю. Ключковський,*

*народний депутат України,  
президент Інституту виборчого права*

---

---

## ДОКУМЕНТИ ВЕНЕЦІАНСЬКОЇ КОМІСІЇ

Страсбург, 14 березня 2002

CDL (2002) 7 rev

### ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИБОРЧИЙ ДОРОБОК\*

#### Вступ

Протягом більш як десяти років Європейська Комісія «За демократію через право», або Венеціанська Комісія, відіграє ключову роль у часто захоплюючих конституційних змінах, які відбуваються у Європі. Застосовуючи порівняльний підхід, вона допомагає формувати різні аспекти європейського конституційного доробку\*\*.

Динамізм є ознакою усієї роботи Комісії. Європейський конституційний доробок не є застиглим і незмінним; як і сама демократія, він увесь час розвивається і поширюється. Він побудований на міжнародних стандартах, але також і на цінностях, які, будучи поширені по Європі, виражені у транснаціональний спосіб («транс-конституціоналізм»).

Завдання Комісії щодо консультування країн та допомоги їм у консолідації їх демократичних систем полягає у застосуванні європейського конституційного доробку як складових їх конституцій та законів, які тоді самі входять у цей доробок.

Разом із правами людини та верховенством права демократія є одною із трьох опор європейського конституційного доробку. А демократія без виборів немислима. Тому не дивно, що з самого початку Комісія виявила активне зацікавлення виборчими справами, зокрема виборчим правом. Дійсно, поступово вона визначила один специфічний аспект європейського конституційного доробку – європейський виборчий доробок, який обговорюється у цій статті.

Сам текст поділяється на дві частини. Перша пояснює підхід Комісії до виборчих питань та роз'яснює її методи. Друга використовує напрацювання Комісії для визначення різних аспектів європейського виборчого доробку.

#### I. Венеціанська Комісія та виборче право: прагматичний підхід

Як і в інших сферах діяльності, підхід Комісії до виборчого права має два акценти: діяльність, спрямована на конкретні країни у конкретних ситуаціях, та загальні, порівняльні дослідження<sup>1</sup>.

---

\* Ця стаття є дещо доповненою версією статті П'єра Гаронна, адміністративного співробітника Секретаріату Європейської комісії «За демократію через право», яка була опублікована в «Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger», 2001, pp. 1419-1454.

\*\* В оригіналі вжите слово «heritage», що звичайно перекладається як «спадок». Ми вживаємо тут слово «доробок», вважаючи, що у цьому контексті воно краще передає смислові відтінки оригіналу (прим. ред.)

<sup>1</sup> Про діяльність Комісії в цілому див. CDL-INF (2000) 12.

Її діяльність щодо конкретних країн стосується імплементації європейського виборчого доробку. Подібно її діяльності в інших напрямках, вона є прагматичною, іншими словами, вона не намагається нав'язувати законодавчу одноманітність. Навпаки, за винятком основних принципів, які ми більш детально розглянемо нижче, Комісія не робить жодних спроб наповняти на практичних розв'язках, а просто намагається показати усі «за» або «проти» різних можливих варіантів. Вона виходить із врахування пропозицій, зроблених національною владою чи іншими політичними акторами національного рівня. Вона також бере до уваги національну ситуацію, оскільки розв'язок, який працює в одній країні, не обов'язково працює в іншій. Наприклад, якщо в усталених демократіях проведення виборів можна безпечно залишити для адміністративних органів влади, починаючи від реєстрації виборців і закінчуючи оголошенням результатів, цього слід уникати у нових демократіях, де такі органи часто партизовані; складні системи голосування, які добре працюють в інших країнах, можуть через свою позірну складність викликати на початках підозру виборців; кваліфікаційного порога, який виглядає цілком розумним в одній країні, можливо, слід уникати в іншій, де важливо забезпечити представництво певної політичної меншини, а не виключати її з парламенту; подібно, може бути бажаним в одній країні використовувати зарезервовані місця для залучення на політичну сцену національних меншин, тоді як подібна інтеграція в іншій країні досягається іншим способом.

Порівняльна робота Комісії набирає вигляду загальних оглядів або міжнародних семінарів, організованих у рамках UniDem (Університети демократії) або у співпраці з конституційними судами. Ці загальні дослідження та семінари є тематичними і засновані для визначення конституційного доробку, який поділяється Європою – у загальному чи, частіше, стосовно до теми – через вивчення національних норм і практики, а також міжнародного права. Це стосується як виборчих питань, так і предметів конституційного регулювання взагалі.

Декілька наступних параграфів використовують приклади, щоб дати більш ясну картину цих двох підходів. Тоді увага зміщується до співпраці з іншими міжнародними організаціями, важливої, зокрема, у галузі виборів. Нарешті, окреслюються майбутні перспективи роботи Комісії у цій галузі.

### **1. Діяльність щодо конкретних країн: виборча допомога**

Виборча допомога окремим країнам досі є предметом ключової уваги роботи Комісії щодо виборчих питань. Зокрема, багато нових демократій досить швидко після переходу до плюралістичної системи надавали свої виборчі закони на розгляд Комісії.

Як і в інших сферах своєї діяльності, Комісія віддає перевагу раннім діям і залучається, коли готуються проекти виборчих законів, замість чекати, коли вони будуть прийняті. Такий метод найкращий, оскільки законопроекти значно легше змінити, аніж закони, особливо коли вони ще не надійшли до Парламенту.

Комісію часто просять надати коментарі щодо законопроектів. Менш часто вона допомагає урядам підготувати їх, чи навіть готує проекти безпосередньо сама. В окремих випадках вона також надає *ad hoc* допомогу більш практичного або загального плану.

Хоча Комісія найчастіше отримує запити про допомогу від урядів, важливою є також співпраця з іншими міжнародними організаціями. Дійсно, ініціативи виходили від міжнародних органів, коли, як у Боснії та Герцеговині, Косово чи Албанії у 1997 році, вони були відповідальними за кризове управління. Нижче ми скажемо про це більше.

Як правило, висновки Комісії стосуються законодавства про вибори на національному рівні, але часом до неї зверталися щодо розгляду також місцевих виборів, зокрема у Молдові і в Косово.

Наведемо тепер приклади різних видів виборчої допомоги, які надала Комісія.

#### а. Коментування законопроектів

Дещо незвично для Комісії коментувати проект виборчого закону на основі тільки його тексту. Це сталося у випадку «колишньої югославської республіки Македонії»<sup>2</sup>, проте запит на коментарі звичайно є лише одним елементом ширшого процесу співпраці.

Консультації можуть просто спричиняти контакти з посадовими особами, які відповідають за виборчі справи на національному рівні, як у Латвії чи Молдові у 1993 році. Проте вони можуть приводити також до довготривалої співпраці з конкретною країною. Комісія, наприклад, була залучена до галузі виборчого законодавства в Вірменії від 1997 року; у 1998 році вона надала своє бачення щодо двох конкурентних законопроектів щодо внесення змін до виборчого закону Вірменії<sup>3</sup>.

В інших випадках, зокрема у кризових ситуаціях, її коментарі склали частину глобальної програми міжнародної допомоги. Наприклад, її коментарі щодо проекту виборчого закону Білорусі<sup>4</sup> були просто одним елементом у процесі, розпочатому кількома міжнародними організаціями, спрямованому на приведення виборчого законодавства цієї країни у рамки міжнародних норм. Це ще більше застосовувалося, моли міжнародна спільнота була активно задіяна у законодавчий процес, як це має місце у Косово і в Боснії та Герцеговині. Робота над проектом нормативного акта щодо муніципальних виборів у Косово, до якої Комісія була залучена у кінці 1999 року, була частиною процесу тісної співпраці з іншими міжнародними організаціями щодо статусу Косово та законодавства, яке мало там застосовуватися. У випадку Боснії та Герцеговини Комісія спочатку підготувала проект виборчого закону на запит Офісу Високого Представника (OHR), а тоді надала коментарі двох послідовних версій проекту виборчого закону, підготованого пізніше ОБСЄ<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Див. CDL (98) 45.

<sup>3</sup> CDL (98) 10.

<sup>4</sup> CDL (99) 66 та 67.

<sup>5</sup> Див., зокрема, CDL (99) 40 та 41.

### b. Коментування прийнятого законодавства

Не є незвичним для Комісії коментувати закони, які вже прийняті, навіть незважаючи на те, що внесення змін на цій стадії важче, аніж на стадії законопроекту.

Коментування *ex post facto*\* жодним чином не означає, що Комісія не була задіяна раніше. Навпаки, це може відображати бажання пересвідчитися, наскільки принципи європейського виборчого доробку або її власні коментарі щодо інших позицій були впроваджені у кінцевій версії закону, який вона допомагала розробляти або коментувала у вигляді законопроекту. Це відбулося у 2000 році стосовно албанського і вірменського законодавства<sup>6</sup>.

В інших випадках законодавство країни може оцінюватися у зв'язку із її *вступом* до Ради Європи. Це відбулося з Азербайджаном<sup>7</sup> і меншою мірою з Вірменією. Більше того, після вступу обох цих країн відбувалася спеціальна процедура моніторингу, до якої була залучена Комісія і яка була зосереджена *inter alia*\*\* на виборчих питаннях. Слід зазначити, що моніторинг не стосується тільки законодавства, але й також – якщо не найбільше – практики<sup>8</sup>.

Після приєднання до Ради Європи Україна зобов'язалася, як Вірменія та Азербайджан, здійснити певні зміни у її виборчому законодавстві. Саме тому, на запит властей України, Комісія вивчала новий закон про парламентські вибори<sup>9</sup>.

Не будучи строго частиною процедури моніторингу, розгляд Комісією виборчого закону Хорватії, проведений у 1998–99 роках у співпраці з іншими міжнародними організаціями, зокрема з ОБСЄ/БДПЛ, надав можливість зосередитися на вдосконаленнях, які Хорватія повинна була зробити після приєднання до Ради Європи, щоб повністю відповідати міжнародним стандартам.

### c. Допомога у підготовці законопроектів

Окрім коментування законопроектів і законів, Комісія часом брала більш безпосередню участь у розробці тексту. Доречним був випадок Албанії, коли експерти Комісії двічі виїжджали до Албанії для співпраці у розробці проекту нового виборчого закону.

У 1997 році, коли ситуація була дуже напруженою, Комісія надала підтримку колишньому канцлеру Австрії Францу Враніцькому у його зусиллях бути посередником та забезпечити компроміс між різними партіями у наближенні до червневих виборів. Це залучило її до розробки з експертами ОБСЄ переглянутої версії виборчого закону, основні положення якої були прийняті парламентом.

\* З позиції після (лат. – прим. ред.)

<sup>6</sup> CDL (2000) 103 rev.

<sup>7</sup> CDL-INF (2000) 17.

\*\* Між іншим (лат. – прим. ред.)

<sup>8</sup> Cf. CDL (2001) 5 та 6.

<sup>9</sup> CDL (99) 51 та CDL (2000) 2.

У 2000 році проект виборчого кодексу, підготований урядом, який стосувався усіх виборів та референдумів, викликав гарячі протести опозиції. Муніципальні вибори були близькі, і кодекс був гостро необхідний. Експерти Венеціанської Комісії приєдналися до міжпартійних переговорів, організованих ОБСЄ/БДПЛ. Знову ж, опротестовувані чи неясні положення (наприклад, щодо заміщення мандатів за пропорційною системою чи щодо спорів) мали бути переформульовані.

Як складову згаданої вище процедури моніторингу щодо Вірменії та Азербайджану від Комісії також могли вимагати відіграти активну роль у розробці проектів законодавства.

#### d. Власне підготовка законопроектів

Зрідка Комісію могли просити взяти на себе повну відповідальність за розробку проектів виборчого законодавства. Наприклад, у 1997 році Офіс Високого Представника (ОНР) попросив її підготувати новий виборчий закон для Боснії та Герцеговини, застосовний для усіх виборів та заснований на тимчасовому нормативному регулювання, яке діяло у той час. Команда експертів Комісії виконали цю роботу і підготували текст, який послідовно пройшов через різні зміни і вдосконалення. Пізніше ОБСЄ перейняла на себе підготовку цього закону від ОНР, базуючись у продовженні на підсумках роботи Комісії.

#### e. Інші форми допомоги

Як ми бачили, робота Комісії з виборчих питань може набирати різних форм. Не обмежуючи себе описаними вище завданнями, Комісія пристосовувала свої дії до конкретних обставин кожної ситуації.

Співпраця Комісії у виборчій галузі не завжди пов'язана із конкретним текстом, а може набирати форми більш загальних настанов і оцінок, які залишають відкритими різні можливості. Як один із прикладів, контакти, встановлені з властями Молдавії ще від 1993 року, охоплюють ряд висновків щодо виборчої реформи. Подібно у листопаді 1998 року Комісія спрямувала місію до Белграда і Приштини для вивчення можливості організувати вибори у Косово наступного року. Її висновок щодо реформи виборчого законодавства у швейцарському кантоні Тічіно<sup>10</sup> мав більш ясні цілі: запропонувати шляхи зміни закону, щоб запровадити перехід до мажоритарного голосування на виборах до Державної Ради і, можливо, Великої Ради, та, більш конкретно розглянути шляхи регулювання виборчої системи, щоб вона продукувала чітко окреслені більшості та полегшувала перехід політичної влади із рук у руки від одної партії до іншої, водночас наголошуючи на голосуванні за іменованих кандидатів. Це відповідно стало причиною порівняльного дослідження взаємозв'язку між виборчими системами та політичним життям у різних кантонах і країнах, а також аналіз результатів виборів в інших кантонах<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> CDL-INF (2001) 16.

<sup>11</sup> Див. CDL (2000) 71.



Комісія також скеровує своїх представників на семінари щодо реформи виборчого законодавства у конкретних країнах, наприклад, форум щодо вірменського виборчого закону (квітень 1997 року), який проводив IFES (Міжнародна фундація виборчих систем), та семінар Міжнародного інституту демократії на ту ж тему (Єрван, січень 1998 року), Стокгольмську конференцію щодо виборчого закону Боснії та Герцеговини (січень 1996 року) та семінар ОБСЄ/ОНР щодо шляхів пом'якшення етнічного протистояння на виборах (Сарасво, березень 1998 року). В Албанії Комісія взяла участь у міжпартійній зустрічі ще у 1991 році та у семінарі щодо виборчих спорів у квітні 2001 року.

В інших випадках Комісія надавала допомогу у реальному виборчому процесі, співпрацюючи, наприклад, із центральними виборчими комісіями Албанії та Вірменії у 1997 та 1998 роках відповідно.

Нарешті, у квітні 2001 року експерти Комісії організували курс щодо виборчих спорів для ряду албанських суддів, які у свою чергу повторили цей тренінг для інших своїх колег. Такий тренінг був потрібний, оскільки судді без досвіду у цій галузі вважали складним втілювати та тлумачити виборчий закон.

## 2. Загальна діяльність

Як і в інших галузях, загальна діяльність Комісії включає підготовку досліджень, а також організацію семінарів та участь у них.

Її найбільш важливе дослідження у галузі виборчого права було присвячене виборчому праву та національним меншинам<sup>12</sup>. Воно складало частину ширшої роботи Комісії над проблемою участі груп меншин у публічному житті і зокрема проблемою доступу до державної служби<sup>13</sup>. Вирішальним є представництво у виборних органах, особливо у парламенті, а тому Комісія зосередилася на цьому питанні. Представництво меншин у виборних органах рідко регулюється *per se*<sup>\*</sup>, а інші положення, покликані забезпечити, посилити чи, навпаки, послабити їх представництво, не легко ідентифікувати. Відповідно вказане дослідження не обмежувалося описом положень виборчого законодавства, призначених захищати меншини, але розглядало природу і наслідки виборчих систем взагалі, а тоді їх застосування до меншин.

Ще в 1992 році у короткій експертній доповіді розглядалися загальні принципи та регуляторні рівні виборчого права. Вона зосереджувалася на нормах, втілених у європейському конституційному доробку, та шляхах забезпечення стабільності виборчого законодавства через його регулювання на вищому рівні<sup>14</sup>.

Комісія також організувала компаративістські семінари з виборчих питань. У 1998 році відповідно до програми UniDem (Університети демок-

<sup>12</sup> CDL-INF (2000) 4.

<sup>13</sup> Див. CDL-MIN (98) 1 rev.

<sup>\*</sup> Саме по собі; як таке (лат. – прим. ред.).

<sup>14</sup> CDL (92) 1.

ратії) вона запросила експертів з різних частин Європи та з Південної Африки на зустріч у Сараєво щодо нових тенденцій у виборчому праві у пан-європейському контексті. Основними темами були конституційні принципи виборчого права, зміни та неперервність у європейському виборчому праві, а також впливи виборчих систем та виборчого права у пост-конфліктних суспільствах, зокрема у Боснії та Герцеговині<sup>15</sup>.

У жовтні 1998 року Комісія та вірменський Конституційний суд організували семінар у Єревані щодо виборчих спорів, що перебували на розгляді Конституційного суду, на якому були присутні представники кількох конституційних судів Європи та Співдружності Незалежних Держав<sup>16</sup>.

На своїх семінарах щодо конституційного права окремих країн Комісія також могла розглядати виборче право, як це вона зробила на семінарі щодо запровадження Конституції Албанії у Трієсті (грудень 1999 року).

Вона також скеровувала делегатів на міжнародні компаративістські семінари, як семінар НБСЕ щодо демократичних інституцій (Осло, 1991 рік), семінар Фонду Фрідріха Наумана щодо виборчих систем, політичної стабільності та життєздатних урядів у нових демократіях Європи (листопад 1998 року) та, більш недавно, семінар ОБСЕ/БДПЛ «з людського виміру» щодо виборчих процесів (Варшава, травень 2001 року).

### 3. Співпраця з іншими міжнародними організаціями

Виборча допомога є однією з основних сфер співпраці Комісії з іншими міжнародними міжурядовими та неурядовими організаціями.

Найдаліше зайшла співпраця з ОБСЕ/БДПЛ. Як недавно було зроблено у випадку Азербайджану, Комісія консультувала ОБСЕ/БДПЛ перед прийняттям коментарів щодо виборчого закону. Як ми бачили, спільні документи були підготовані щодо Хорватії та Білорусі. У випадку Білорусі, наприклад, Європейський Союз (через Європейський Парламент) та IFES співпрацювали з Комісією у розробці меморандуму «віх» весною 2000 року щодо змін, які необхідно внести до виборчого кодексу, щоби ввести виборчу процедуру у русло демократичних норм. *Європейський союз* часто був представлений Європейською Комісією у діяльності, що стосувалася Албанії, Хорватії та Косово. *Міжнародний Інститут демократії та виборчої допомоги* (IDEA) сприяв вивченню виборчого закону Хорватії та перегляду виборчих законів Вірменії. Також *Офіс Високого Представника* підтримував роботу Комісії над виборчим законом для Боснії та Герцеговини.

Що ж стосується *неурядових організацій*, то крім Міжнародного інституту демократії (IDEA) та IFES, брали участь у розробці меморандуму щодо Білорусі (див. вище) і до ревізії вірменського та албанського виборчих законів у

---

<sup>15</sup> Матеріали цього семінару були видані під назвою: «New trends in electoral law in a pan-European context», Science and Technique of Democracy No. 25, Strasbourg: Council of Europe, 1999.

<sup>16</sup> Матеріали цього семінару були видані під назвою: «Electoral disputes before the Constitutional Court» - Collected reports from the third international seminar (Yerevan, 15-16 October 1998), Constitutional Court of Armenia/European Commission for Democracy through Law, Yerevan 1999.

1997–1999 роках та у 2000 році відповідно, Комісія мала контакти з такими НУО, як Національний демократичний інститут (NDI) США щодо Албанії (1997 рік), британської Міжнародної служби виборчих реформ (ERIS) щодо Вірменії та Косово.

Співпраця з іншими міжнародними організаціями дозволила визначити спільні принципи конституційного доробку, наприклад, на семінарах, подібних до згаданих вище. Проте понад усе вона забезпечила застосування координованого підходу у конкретних випадках. Робота різних залучених організацій була доповняльною. Наприклад, підхід Комісії є переважно правовим, тоді як ОБСЄ/БДПЛ підкреслює технічні аспекти.

Власті США часто здійснюють моніторинг виборчої діяльності, як це вони робили у Хорватії та Косово. Міністри закордонних справ країн, які приймали зустрічі (наприклад, стокгольмська зустріч щодо Боснії та Герцеговини у 1996 році, зустріч в Осло щодо Хорватії у 1999 році) також могли бути залучені до моніторингу.

#### *4. Десять років досвіду: що у майбутньому?*

Взагалі кажучи, за останнє десятиріччя робота щодо виборів суттєво розширилася. Багатопартійні вибори не завжди означають повністю «опірену» демократію, але більшість країн світу – і усі європейські – тепер мають їх<sup>17</sup>. Відносно швидко зросло залучення міжнародних організацій.

Виборча тематика надихнула декілька проектів у Раді Європи. Об'єднаний проект, з внесками від усіх департаментів Ради, «Робимо демократичні інститути працюючими», розпочався у 2002 році і визнає виборче право як ключову позицію для Ради.

Довготерміновий вимір має рішення інституціалізувати співпрацю між Комісією, Парламентською Асамблеєю та Конгресом місцевих і регіональних влад Європи. У резолюції, прийнятій її Постійним Комітетом 8 листопада 2001 року, Асамблея звернулася до Комісії «створити робочу групу, яка б включала представників Парламентської Асамблеї, Конгресу регіональних і місцевих влад та, можливо, інших організацій з досвідом у цій галузі, з метою обговорювати виборчі питання на регулярній основі» та, зокрема, «виробити кодекс належної практики у виборчих справах» та «скласти список основних принципів європейських виборчих систем через координацію, стандартизацію та розвиток поточних та планованих досліджень та заходів. У середньотерміновому плані зібрані відомості щодо європейських виборів повинні бути зведені у базу даних та проаналізовані і розповсюджені спеціальним суб'єктом»<sup>18</sup>. Ця діяльність надасть Раді Європи та Комісії більшу роль у галузі виборів, і вона повинна розпочатися у 2002 році.

<sup>17</sup> Див., наприклад: López Pintor Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York: UNDP, 2000, pp. 15ff.

<sup>18</sup> Резолюція 1264 (2001); див. також документ 9267.

## II. Європейський виборчий доробок: динамічний підхід з традиційною основою

Європейський виборчий доробок заснований на п'яти принципах: загальне, рівне, вільне, пряме виборче право і таємне голосування\*. Усі вони – звичні поняття, проте їх практичні рамки потребують уважного розгляду, і Комісія робить це кожного разу, коли розглядає питання виборчого права.

Застосування цих принципів завжди слід розглядати у контексті. Таким чином, подальший аналіз поділяється на дві частини. Перша коротко веде мову про засади й загальні умови, потрібні для запровадження конституційних принципів виборчого права; друга зосереджується на самих принципах.

### A. Засади й запровадження

#### 1. Вступ

##### a. Правові засади

Національне право надає якнайповніші гарантії конституційних принципів виборчого права. Конституції часто гарантують їх прямо<sup>19</sup>, а виборчі закони і навіть підзаконні акти деталізують їх застосування.

У той же час національне право не є єдиним відповідальним за той факт, що ці базові принципи спільні для всієї Європи. Важливими є також міжнародні гарантії. Конституційні принципи виборчого права прямо стверджуються Міжнародною конвенцією про громадянські і політичні права, за винятком прямого виборчого права, яке передбачається в контексті<sup>20</sup>. У Європі спільним стандартом є стаття 3 першого Протоколу до Європейської конвенції про права людини, яка ясно стверджує право на вільні вибори із таємним голосуванням, а судові рішення визнають, що інші принципи випливають із цього положення<sup>21</sup>. У виборчій галузі, які в інших, міжнародний захист прав людини гарантує мінімальні стандарти, а національне право має можливість рухатися далі і гарантувати більш широкі політичні права<sup>22</sup>.

---

\* В англійському тексті: «*universal, equal, free, secret and direct suffrage*». Однак термін «*suffrage*» в українській мові має два різні відповідники: «(суб'єктивне) виборче право» і «голосування» (прим. ред.)

<sup>19</sup> Див., наприклад, статтю 38.1 німецької конституції, статті 68.1 та 69.2 іспанської конституції чи статтю 59.1 румунської конституції.

<sup>20</sup> Стаття 25b; див. також статтю 21 Загальної декларації прав людини.

<sup>21</sup> Див., наприклад: Pierre Garrone, «The constitutional principles of electoral law», у: «New trends in electoral law in a pan-European context» (примітка 15), pp. 11-34, 28-33; Pierre Garrone, «The constitutional principles of electoral law», in *Electoral Systems, Political Stability and Viable Government in Europe's New Democracies – Achievements, Failures and Unresolved Issues: Proceedings of a seminar at the Council of Europe/Friedrich-Naumann-Stiftung*, edited by Wolfgang Heinz and Harald Klein, Sankt Augustin: Comdok, 1999, pp. 15-31 і посилання.

<sup>22</sup> Див. статтю 53 Європейської конвенції прав людини.

### b. Гарантування конституційних принципів виборчого права: загальні умови

Проголошення принципів європейського виборчого доробку і навіть розкриття їх у деталізованому регулюванні не достатні для того, щоб гарантувати їх запровадження. Повинні задовольнятися також три *загальні умови*:

- по-перше, виборчий закон повинен мати певну стабільність, яка захищає його від партійно-політичних маніпуляцій;
- по-друге, повинні існувати процедурні гарантії, які забезпечують безстороннє застосування цих принципів;
- по-третє, не може існувати справжньої демократії, поки не дотримуються основні права, зокрема, свобода вираження поглядів, зібрань і об'єднань.

Ці загальні умови розглядаються нижче.

#### **2. Рівні регулювання і стабільність виборчого законодавства**

Стабільність закону є вирішальним для формування довіри до виборчого процесу, що само по собі є життєвим для консолідації демократії<sup>23</sup>. Норми, які часто змінюються, а особливо складні норми, можуть дезорієнтувати та збентежувати виборців. Понад усе, виборці можуть зробити висновок, справедливий чи ні, що виборчий закон є просто знаряддям у руках тих, хто перебуває при владі, і що їх власні голоси мають малий вплив на результати виборів.

Як ми бачили, конституційні принципи виборчого законодавства виводяться із міжнародних угод. Настільки вони не можуть змінюватися. Проте бажано, щоб вони мали також конституційну силу<sup>24</sup>, і багато країн зробили їх такими.

На практиці, проте, немає такої великої потреби захисту стабільності основних принципів (здається, вони не мають серйозних загроз), як стабільності деяких більш конкретних норм виборчого законодавства, зокрема тих, які охоплюють виборчу систему *per se* та формування виборчих комісій. Це викликає потребу вирішити, на якому рівні ці питання повинні бути врегульовані. Норми, втілені у Конституції, очевидно важче змінити, ніж інші<sup>25</sup>.

Діяльність Комісії не надає жодних вирішальних аргументів чи за, чи проти «конституціоналізації» цих положень. Так само не всі країни вирішують регулювати *виборчі системи* у своїх конституціях, але багато конституцій дійсно передбачають пропорційну систему<sup>26</sup>, а португальська конституція навіть робить його незмінним принципом<sup>27</sup>. Такої незмінності,

<sup>23</sup> Про важливість формування довіри до виборчого процесу див., наприклад, CDL (99) 67, р. 11; про потребу стабільності закону див. CDL (99) 41, р. 1.

<sup>24</sup> Див. CDL (92) 1, р. 5.

<sup>25</sup> Див. CDL (92) 1, р. 11.

<sup>26</sup> Див., наприклад, статтю 96.2 польської конституції, статтю 68.2 іспанської конституції і статтю 149.2 конституції Швейцарії.

<sup>27</sup> Стаття 288 h.

можливо, слід уникати, але підпорядкування змін основи системи голосування громіздкій процедурі перегляду конституції дійсно гарантує певну постійність і сумісне з європейськими нормами<sup>28</sup>. Деякі конституції навіть більш конкретні: ірландська система передбачає систему єдиного перехідного голосу, тоді як португальська конституція обумовлює використання методу Д'Ондта і забороняє законодавче встановлення загальнонаціонального порогу<sup>29</sup>.

Албанська конституція передбачає змішану виборчу систему і регулює її в деталях. Зокрема, вона обумовлює, що сто депутатів повинні обиратися за мажоритарною системою в одномандатних округах, а сорок мандатів «вирівнювання» заповнюються на національному рівні для поліпшення пропорційності; вона також встановлює поріг у 2,5% для окремих партій та 4% для їх блоків<sup>30</sup>. Комісія, яка була залучена до розробки проекту конституції, вважала, що ці деталі повинні бути включені, щоб захистити виборчий закон від змін перед кожними виборами. Таке рішення відобразило конкретні обставини в Албанії, проте інші країни можуть не вважати необхідним визначення чинної виборчої системи в своїх конституціях.

Не настільки поганими є зміни системи голосування – вони завжди можуть змінюватися на краще, – як часті їх зміни або зміни безпосередньо перед виборами. Навіть якщо у цьому немає жодних намірів маніпулювання, може виглядати, що ці зміни диктуються безпосередніми партійно-політичними інтересами, і тому вони можуть ставити під сумнів легітимність самого виборчого процесу<sup>31</sup>. Зміни в останню хвилину повинні розглядатися лише тоді, коли чинний закон несумісний з принципами європейського виборчого доробку, і навіть тоді ця проблема повинна мати можливість бути розглянутою у належний час.

Інший спосіб запобігання маніпуляціям, коли уникається незмінності «конституціоналізованої» виборчої системи, полягає у передбаченні у Конституції, що при змінах виборчого закону на найближчих виборах застосується стара система, а нова набере чинності після цього<sup>32</sup>.

Виборча система у вузькому сенсі є не єдиним колом питань, де зміни можуть виглядати маніпуляціями і не повинні бути частими чи прийнятими у неналежний час. Іншим колом питань є формування *виборчих комісій*, які займаються виборами. Політичні дебати щодо виборчого законодавства часто мають тенденцію зосереджуватися на цьому питанні, оскільки виборчі комісії розглядаються як такі, що мають повноваження приймати рішення щодо результатів виборів. Гарантії безсторонності, які обговорюються нижче, обмежують ці повноваження до оголошення результатів. Тим не менше зміни складу, зокрема, центральних виборчих комісій завжди породжу-

<sup>28</sup> Див., наприклад, CDL (2000) 77, р. 3.

<sup>29</sup> Статті 149.1 і 152.

<sup>30</sup> Стаття 64.

<sup>31</sup> CDL (99) 51, р. 9, і посилання.

<sup>32</sup> CDL (92) 1, р. 11. У зв'язку з цим див. нову статтю 67.6 турецької конституції: «Зміни до виборчого закону не можуть застосовуватися на виборах, які проводяться протягом одного року після набрання чинності цими змінами».

ватимуть сумніви стосовно безсторонності, над усе якщо вони відбуваються незадовго перед виборами.

Проведення меж виборчих округів є ще одним колом питань, де повноваження законодавця повинні бути обмежені, щоб усунути повний спектр можливостей для маніпуляцій політичною більшістю<sup>33</sup>. У країнах з багатомандатними округами найкраща відповідь полягає у їх запису до Конституції<sup>34</sup>.

### 3. Процедурні гарантії

Будь-який закон, яким би добрим не був, є просто порожньою оболонкою, поки він не наповнений належним чином, і виборчий закон не є винятком. Матеріальні принципи європейського виборчого доробку будуть дотримані тільки тоді, якщо *формальні принципи* також дотримуються, а саме: *вибори повинні організовуватися безстороннім органом, а також повинна існувати ефективна система оскарження*.

#### а. Організація виборів безстороннім органом

В усталених демократіях, де державна служба застосовує виборче законодавство без вчинення політичного тиску, нормально і прийнятно, якщо вибори організують адміністративні органи під керівництвом міністерства внутрішніх справ.

Проте у нових демократіях з невеликим досвідом організації плюралістичних виборів існує надто великий ризик, що уряд підштовхуватиме адміністративні органи до того, щоб вони робили те, що він хоче<sup>35</sup>. Це стосується як центрального, так і місцевих урядів, навіть коли вони контролюються національною опозицією.

Ось чому на всіх рівнях повинні бути утворені незалежні безсторонні виборчі комісії для того, щоб забезпечити належне проведення виборів чи принаймні усунути серйозні підозри у порушеннях. Члени цих комісій повинні також мати необхідну кваліфікацію і досвід<sup>36</sup>.

Органи, які призначають членів виборчих комісій, не повинні мати свободу їх відкликати, оскільки це б обмежило їх незалежність та могло б привести комісії під контроль політичних партій, уряду чи різних політичних органів<sup>37</sup>. Дискреційне відкликання неприйнятне, проте відкликання з дисциплінарних підстав чи некомпетентності прийнятне при умові, що підстави для цього ясно і вичерпно викладені у законі (наприклад, неясні посилення на «дії, що дискредитують комісію» недостатні).

Незалежність виборчих комісій може бути гарантована різними способами, й універсальної формули не існує. Нормативні положення можуть просто стверджувати, що комісія повинна включати суддів, експертів у

<sup>33</sup> CDL (91) 31, р. 31.

<sup>34</sup> Див., наприклад, статті 68.2 та 69.2-4 іспанської конституції та статтю 149.3 швейцарської конституції.

<sup>35</sup> CDL (99) 51, р. 8.

<sup>36</sup> Див., наприклад, CDL (98) 10, рр. 4-5.

<sup>37</sup> З цього приводу стосовно Вірменії див. CDL (2000) 103 rev, рр. 3-4; пізніше вказувалося, що можливість відкликання слід скасувати.

галузі права чи фахівців у виборчих справах, незалежних від уряду чи політичних партій. Проте часто цього недостатньо, оскільки члени комісій можуть виглядати незалежними і водночас мати скриті зв'язки з певними політичними фракціями, зокрема, з правлячою партією.

Безсторонність також можна гарантувати, забезпечивши, щоб різні політичні угруповання були справедливо представлені у комісіях. Принцип рівності дотримується як тоді, коли кожна партія отримує одне місце в комісії, і тоді, коли великим партіям надається більше місць. Прийнятно також, наприклад, на основі результатів попередніх виборів, усунути найменші партії і таким чином зберігати розумним розмір комісії<sup>38</sup>. Відповідно до чинного виборчого закону Вірменії Центральна виборча комісія вклучає представників партій, які представлені в останньому складі парламенту, які зібрали принаймні 30.000 дійсних підписів для участі у пропорційній складовій наступних виборів та представників п'яти інших партій з найбільшою кількістю підписів (понад 30.000)<sup>39</sup>. Можна також передбачати рівне представництво більшості й опозиції. Албанський закон 1997 року, наприклад, надавав паритет більшості й опозиції у Центральній виборчій комісії, а у нижчих комісіях – по одному місцю для кожної партії<sup>40</sup>. Щоб забезпечити, що жодна фракція не може нав'язати свій погляд, для прийняття рішення може бути передбачена кваліфікована більшість. Скасування Азербайджаном такої вимоги у своєму виборчому законі, яке позбавило опозицію її права вето, було піддано сумніву, особливо на міжнародному рівні.

Немає причин, з яких виборчі комісії не повинні б включати осіб, призначених владою, при умові, що їх частка не є вирішальною. Це має місце у Вірменії, де члени Центральної виборчої комісії призначаються урядом<sup>41</sup>. Дійсно, уряди залучені тим чи іншим способом до виборчого процесу (наприклад, через реєстри актів громадянського стану чи логістику утворення виборчих дільниць), а тому їх представники у виборчих комісіях можуть бути корисними. У Литві регіональні виборчі комісії вклучають двох представників від кожної політичної партії, двох експертів-правників, призначених міністерством юстиції, і двох членів, призначених Литовським юридичним товариством. Такий склад вважається збалансованим<sup>42</sup>. З іншого боку, урядове призначення усіх членів виборчих комісій (навіть якщо вони не є державними службовцями) дуже підозріле<sup>43</sup>. Так є у Білорусі, де роль президента у призначенні половини складу Центральної виборчої комісії також вважається надмірним.

Центральні виборчі комісії та, якщо можливо, комісії безпосередньо наступного рівня повинні бути *постійними*, оскільки це гарантує їх незалежність та неперервність їх діяльності<sup>44</sup>.

<sup>38</sup> Див., наприклад, CDL (98) 10, р. 4.

<sup>39</sup> Стаття 35 виборчого кодексу у редакції 1999 року.

<sup>40</sup> Частина 35а, 37 і 39 виборчого закону у редакції 1997 року.

<sup>41</sup> Стаття 35 виборчого кодексу у редакції 1999 року.

<sup>42</sup> CDL (94) 42, р. 4.

<sup>43</sup> CDL (99) 67, pp. 6-7.

<sup>44</sup> CDL (98) 45, р. 3; CDL (2000) 2, р. 4.



Кваліфікації та досвід, які вимагаються від осіб, котрі працюють у центральних та місцевих комісіях і навіть на виборчих дільницях, природно залежать від відповідного органу, до якого вони входять. Члени центральних комісій повинні бути експертами – правниками, політологами, фахівцями у галузі статистики чи іншими особами із добрим розумінням виборчих питань<sup>45, 46</sup>.

#### в. Ефективна система оскаржень

Належний перебіг усього виборчого процесу повинен бути відкритим для оскарження перед органом розгляду скарг. Тут є три можливі підходи:

- парламент вирішує, чи його члени були обрані правомірно, з або без можливості судового оскарження;
- скарги розглядаються звичайним судом, спеціалізованим судом або конституційним судом;
- повноваження належать виборчим комісіям із можливістю подальшого оскарження до суду<sup>47</sup>.

Звернення до самого парламенту може бути безпечним розв'язком у деяких цілком усталених демократіях, проте його слід уникати у нових демократіях, де безсторонність парламенту далека від самоочевидної і де повинно бути можливе принаймні звернення до суду<sup>48</sup>.

Як правило, судове оскарження, таким чином, є найкращим вирішенням, кінцеве звернення до незалежної і безсторонньої виборчої комісії може також бути прийнятним<sup>49</sup>.

Життєво важливо також, щоб процедура оскарження, а особливо повноваження різних органів, залучених до неї, була ясно врегульована. Інакше серйозно збільшиться ризик, що органи один за одним будуть відмовлятися виносити рішення (на тій підставі, що їм бракує юрисдикції), зокрема коли оскарження теоретично можливе як до судів, так і до виборчих комісій або коли повноваження різних судів – наприклад, звичайних судів та конститу-

<sup>45</sup> Пор. CDL (98) 10, р. 5.

<sup>46</sup> Щодо загальної інформації про формування виборчих комісій у центральній і східній Європі див. статтю Дьєрдя Шалотцькі (György Csalótzky) про виборчі корпоративні органи (комісії, комітети, бюро) та підготовку реєстрів виборців, що забезпечують вільні і чесні демократичні вибори, у «New trends in electoral law in a pan-European context» (примітка 15), с. 35-49, 38 і далі; див. також статтю П'єра Гаррона (Pierre Garrone) про підходи до виборчого законодавства у «L'attuazione della Costituzione albanese – Atti del seminario di Trieste, 13-14 dicembre 1999», Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Trieste: Edizioni Università di Trieste 2000, pp. 95-133, 121-122.

<sup>47</sup> Bernard Owen, «Le contentieux électoral: étude comparative», у: Le contentieux électoral devant la Cour constitutionnelle (примітка 16), с. 54-70, особливо с. 54. Ця стаття детально розглядає виборчі спори у Вірменії, Франції, Німеччині, Росії, Швейцарії та Таджикистані. Низка конституцій передбачають звернення до суду; див., наприклад, статтю 55.2 української конституції, а також: Venice Commission, Bulletin UKR-1998-1-003.

<sup>48</sup> Див., наприклад, CDL (91) 31, pp. 28-31.

<sup>49</sup> Пор. CDL (99) 67, р. 9; CDL (99) 40, р. 3.

ційного суду – не є чітко розмежованими. Ця проблема виникла у деяких країнах СНД, таких як Вірменія<sup>50</sup>, Азербайджан<sup>51</sup> і Білорусь.

Коли оскарження не має форми скарги до вищого органу влади, а звернуто до незалежного органу, тоді воно повинно бути відкритим для виборців, однак не для спостерігачів<sup>52</sup>.

Ця процедура повинна бути простою, а забезпечення виборців спеціальними формами звернень може допомогти їм це робити<sup>53</sup>. Семінари-тренінги із застосування албанського виборчого законодавства судами (квітень 2001 року) підкреслили потребу усунути формалізм, а тому уникнути рішень про неприйнятність, особливо у політично чутливих випадках.

Важливі також *повноваження* органів розгляду скарг. Вони повинні мати владні повноваження скасувати вибори, якщо правопорушення могли вплинути на результат, тобто вплинути на розподіл мандатів. Це загальний принцип, проте він може бути відкритим для уточнення, тобто скасування не обов'язково повинно стосуватися всієї країни чи округу; у дійсності повинно бути можливим скасувати результат на одній виборчій дільниці. Це дає можливість уникнути двох крайнощів: скасування виборів у цілому, хоча правопорушення вплинули лише на малу територію, і відмову від скасування через те, що територія, яка зазнала впливу правопорушень, надто мала. У територіях, в яких результати були скасовані, вибори повинні бути повторені<sup>54</sup>.

#### 4. Дотримання основних прав: необхідна умова

##### а. Дотримання основних прав взагалі

*Демократія* немислима на практиці, поки не дотримуються дві інші опори Ради Європи – права людини і верховенство права.

Просто згадаємо між іншим *верховенство права*. Зокрема, демократія вимагає дотримання *верховенства виборчого права*, щоб виборні органи здійснювали довірені їм функції і щоб *закони*, прийняті демократично, *дотримувалися на практиці*.

---

<sup>50</sup> CDL (2000) 103 rev, pp. 12-13, 15-16.

<sup>51</sup> CDL-INF (2000) 17, pp. 6-7.

<sup>52</sup> CDL (99) 40, p. 10; (2000) 103 rev, pp. 10-11.

<sup>53</sup> CDL (98) 45, p. 11.

<sup>54</sup> Така проблема виникла під час виборів у Азербайджані у листопаді 2000 року. Відповідно до частини 3.2 Закону про вибори до Міллі Меджлісу, 100 мандатів розподіляються на підставі мажоритарного голосування в один тур в одномандатних округах, а 25 – за пропорційною системою. Як мажоритарна, так і пропорційна складова були скасовані в одинадцяти округах, проте повторно було проведено тільки мажоритарне голосування, а голоси, подані за пропорційною складовою, були просто проігноровані при розподілі відповідних мандатів. Так сталося через те, що відповідно до частин 73.8.2. та 76.1 Закону про вибори до Міллі Меджлісу пропорційна складова виборів може бути повторно проведена тільки в цілому і тільки тоді, коли скасовано результати у 25% виборчих дільниць (чи округів?).

Демократія також пуста, якщо не дотримуються *права людини*. Це особливо так щодо свободи слова і вільної преси, а також свободи зібрань та об'єднань з політичними цілями, особливо у період передвиборної агітації<sup>55</sup>.

Справа в тому, що багато країн мають законодавчі обмеження *свободи слова*, які, якщо їх тлумачити в обмежувальному сенсі, можуть цілком бути прийнятними, але можуть породжувати зловживання у країнах без ліберальних, демократичних традицій. Теоретично вони призначені для попередження «зловживань» свободою слова, забезпечуючи, наприклад, щоб кандидати і публічна влада не зазнали наклепів, і навіть захищаючи конституційний лад. На практиці, проте, вони можуть призводити до цензурування будь-яких висловлювань, які критикують уряд чи закликають до конституційних змін, хоча це сама суть демократичних дебатів. Наприклад, кілька міжнародних організацій погодилися, що європейські стандарти порушуються виборчим законом Білорусі, який забороняє «образливі чи принизливі згадки про посадових осіб Республіки Білорусь чи інших кандидатів» в агітаційних матеріалах, вважає правопорушенням поширення наклепницької інформації про кандидатів та робить самих кандидатів відповідальними за певні правопорушення, вчинені їх прихильниками<sup>56</sup>. Подібно в Азербайджані вимога закону, що матеріали, які передбачається використати у передвиборній агітації, повинні бути подані до виборчих комісій із вказанням організації, яка замовила і виготовила їх, накладу і дати публікації, складає неприйнятну форму цензури, особливо тому, що від виборчих комісій вимагається вживати заходів проти протиправних і неточних публікацій. Більше того, норми, які забороняють неналежне використання засобів масової інформації під час передвиборної агітації, досить неясні<sup>57</sup>.

Коли доходить до доступу до засобів масової інформації, конституційні принципи виборчого права відступають перед вимогами свободи слова, зокрема під час передвиборчої агітації. Ми повернемося до цього питання пізніше<sup>58</sup>.

#### b. Захист меншин

В останні роки захист меншин (знову) став одним з основних центрів уваги європейського публічного права. Від свого започаткування Комісія зробила це питання одним із своїх пріоритетів, а її пропозиції до Європейської конвенції з цього приводу<sup>59</sup> привели до Рамкової конвенції про захист національних меншин<sup>60</sup>. Вона пізніше зробила детальні оцінки щодо захисту меншин у національних законодавствах та щодо спеціальних

<sup>55</sup> Щодо цих питань див.: Pierre Garrone, «The constitutional principles of electoral law» (seminar at the Council of Europe) (див. вище примітку 21), pp. 15-16; див. також CDL-INF (2000) 17, p. 2.

<sup>56</sup> Статті 47, 49 та 75 виборчого кодексу; див. також CDL (99) 66, pp. 7-8.

<sup>57</sup> Щодо подальшої інформації див. CDL-INF (2000) 17, pp. 2-3, та статті 56 і 57 Закону про вибори до Мілі Маджлісу.

<sup>58</sup> Див. нижче розділ II.B.2.a.cc.

<sup>59</sup> Див.: «The protection of minorities», Science and Technique of Democracy No. 9, Strasbourg: Council of Europe, 1994, pp. 10ff.

<sup>60</sup> ETS 157.

розв'язань цієї проблеми, прийнятих у федеральних та регіоналізованих державах<sup>61</sup>. Захист меншин тепер є складовою європейського конституційного доробку<sup>62</sup>, а виборче законодавство далеке від непричетності до цього. Навпаки, представництво меншин у виборних асамблеях, а особливо національних парламентах, є ключем до їх участі у публічному житті, і відповідно Комісія уважно це розглядає і бере це предметом свого спеціального вивчення<sup>63</sup>.

Це вивчення показало, що виборчі закони містять широкий спектр положень, які або безпосередньо присвячені забезпеченню участі меншин у виборних асамблеях, або здійснюють це на практиці. Комісія зробила висновки, що:

- Деякі країни, хоча й небагато, мають конкретні норми для забезпечення такої участі.

- Деякі норми призначені для забезпечення представництва меншин як таких.

- Найчіткішим заходом представництва національних меншин є *персональні округи*, у яких виборцями є особи, що належать до певних етнічних груп, а не особи, що проживають на певній території. Словенія, наприклад, резервує один мандат у парламенті для італійської меншини і ще один для угорської меншини<sup>64</sup>. У Хорватії члени національних меншин можуть вибирати щодо участі у виборах до парламенту Хорватії: вони можуть голосувати за загальнонаціональний список, як члени більшості, чи, відповідно до статті 15.3 конституції, можуть також голосувати за список конкретної меншини. Ця система, проте, не цілком задовільна головню через те, що вона зобов'язує кандидатів (*de jure*) та виборців (*de facto*) виявляти їх етнічне походження, навіть якщо вони не мають наміру бути кандидатами на резервовані для меншини місця чи голосувати за них. Більше того, зниження кількості депутатів від сербської меншини викликає запитання. Окрім своєї конкретної діяльності в інтересах меншин у Хорватії, Комісія залучила інші міжнародні організації до спроб знайти кращі розв'язання цих проблем<sup>65</sup>.

- Румунська система для виборів до нижньої палати парламенту гарантує законно утвореним організаціям тих, хто належить до національних меншин, *мінімальний рівень представництва*. Якщо вони отримують принаймні 5% (лише) від середньої кількості дійсних голосів, які необхідні для обрання до нижньої палати по всій країні, а нормальний виборчий процес все-таки залишив їх без мандатів у будь-якій палаті, тоді вони отримують право на один мандат у нижній палаті.

- Інші положення призначені просто для того, щоб *сприяти представництву меншини* у виборному органі, без обов'язку гарантувати його. У Польщі<sup>66</sup> і в Німеччині<sup>67</sup>, наприклад, норма щодо виборчого порогу не

<sup>61</sup> «The protection of minorities», Science and Technique of Democracy No. 9, pp. 44ff.

<sup>62</sup> Див. Рамкову конвенцію, згадану вище.

<sup>63</sup> CDL-INF (2000) 4; щодо невиборчої тематики див. CDL-MIN (98) 1 rev.

<sup>64</sup> Стаття 80.3 конституції.

<sup>65</sup> Щодо цього див. вище річний звіт про уся діяльність за 2000 рік, с.10-11.

<sup>66</sup> Пор. Venice Commission, Bulletin (note 47), POL-1997-1-009.

<sup>67</sup> Section 6.4 of the Federal Electoral Act.

застосовується до організації меншин. В Україні, відповідно до закону 1998 року, території, де зосереджені національні меншини, повинні утворювати окремі округи. Якщо до меншини належить більше, ніж звичайний округ має виборців, тоді принаймні один округ повинен бути утворений так, щоб надати меншині у ньому більшість<sup>68</sup>.

- Бельгія має спеціальну систему. Усі її інституції сплановані таким чином, щоб забезпечити баланс між двома мовними групами (замість власне меншин). У деяких змішаних у мовному відношенні областях запроваджені також регулювання, які забезпечують представництво у виборних органах виборців із різних мовних спільнот<sup>69</sup>.

• З іншого боку, може статися, що нейтральні норми – наприклад, ті, що стосуються проведення меж виборчих округів – застосовуються із наміром полегшити представництво меншин. Проте частіше представництво меншин не є вирішальним фактором у виборі, який робиться при прийнятті чи навіть практичному запровадженні виборчої системи. Однак стосовно присутності представників меншин у виборних органах можна зробити такі загальні зауваження.

- Вплив виборчої системи на представництво меншин відчувається більш виразно тоді, коли національні меншини мають свої власні партії.

- Не прийнято законом забороняти політичні партії, які представляють національні меншини, і дуже незвично, коли це дійсно трапляється. Лише у дуже рідкісних випадках це становить обмеження свободи об'єднань, яке тим не менше відповідає принципу пропорційності і сумісне з європейським конституційним доробком.

- Хоча партії, які представляють національні меншини, широко дозволені, їх існування ані не є правилом, ані необхідним для присутності у виборних органах осіб, які належать до меншин.

- Чим більш пропорційною є виборча система, тим більші шанси у розсіяних чи нечисленних меншин бути представленими у виборному органі. Кількість мандатів на округ є вирішальним фактором пропорційності системи.

- Якщо списки не закриті, вибір виборця може враховувати, чи належать кандидати до національних меншин, чи ні. Чи така свобода вибору сприятлива, чи несприятлива до меншин, залежить від багатьох факторів, включно із чисельністю меншини.

- Нерівне представництво може мати вплив (позитивний чи негативний) на представництво територіально зосереджених меншин, однак відповіді на питальник не вказали жодних конкретних прикладів.

- Якщо територія, де меншина складає більшість, визначається як округ, це сприяє меншині бути представленою у виборному органі, особливо при застосуванні мажоритарної системи.

<sup>68</sup> Частина 7.2 Закону про вибори народних депутатів у редакції 1998 року; див. CDL (2000) 2, р. 5.

<sup>69</sup> Щодо подальшої інформації див. CDL-INF (2000) 4, р. 4.

Підсумовуючи, участь тих, хто належить до національних меншин, у публічному житті через виборні посади залежить не стільки від застосування норм, призначених спеціально для меншин, як від застосування загальних норм виборчого законодавства, пристосованих, якщо потрібно, для підвищення шансів «успіху кандидатів від таких меншин»<sup>70</sup>.

## В. Конституційні принципи виборчого права<sup>71</sup>

Серцевину європейського виборчого доробку складають п'ять принципів виборчого права, які уже були згадані: загальне, рівне, вільне, пряме виборче право і тасмне голосування. У наступних розділах пояснюється зміст цих принципів і надаються практичні приклади їх застосування.

### 1. Загальне виборче право

Взяте буквально, загальне виборче право означає надання кожному основних політичних прав: права голосу (активні виборчі права) та права балотуватися на виборах (пасивні виборчі права). Проте виборчі права завжди підпорядковані умовам віку і громадянства\*, а також зазвичай проживання. Більше того, у спеціальних випадках певні особи можуть бути законно позбавлені своїх виборчих прав<sup>72</sup>.

а. Перш за все, право голосу і балотування на виборах підпорядковане умовам віку: мінімальний вік для голосування і балотування може помітно змінюватися від країни до країни та від виборів до виборів, проте у виборчих правах завжди відмовлено неповнолітнім. Існують певні причини, завдяки яким кваліфікаційний вік відносно високий<sup>73</sup>. Значно рідше існує верхня вікова межа – стандартний вік виходу на пенсію або вищий – для пасивних виборчих прав<sup>74</sup>. Ця вікова межа є на однаковому рівні з нормами, які зобов'язують державних службовців виходити на пенсію при досягненні визначеного віку. Проте позбавлення осіб пенсійного віку активних виборчих прав порушувало б принцип загального виборчого права.

б. Більшість країн також роблять політичні права залежними від громадянства. Винятки, принаймні у національних виборах, виключно рідкісні; ірландська конституція, наприклад, надає закону можливість надання права голосу на національних виборах<sup>75</sup>; у Сполученому Королівстві громадяни

---

<sup>70</sup> CDL-INF (2000) 4, pp. 13-14.

<sup>71</sup> Щодо цих питань у загальних рисах див.: Garrone, P., The constitutional principles of electoral law, in «New trends in electoral law in a pan-European context» (примітка 21); The constitutional principles of electoral law (seminar at the Council of Europe) (примітка 21).

\* В англійському тексті «nationality» (прим. ред.)

<sup>72</sup> Щодо цього питання див.: Garrone, P.: The constitutional principles of electoral law, in «New trends in electoral law in a pan-European context» (примітка 21), pp. 12 ff.; The constitutional principles of electoral law, seminar at the Council of Europe (див. вище, примітка 21), pp. 17ff.

<sup>73</sup> Наприклад, в Італії сорок років для виборів до сенату (стаття 59.2 конституції), і п'ятдесят для виборів президента (стаття 84.2 конституції).

<sup>74</sup> Це стосується обмеженої кількості кантональних виборів у Швейцарії.

<sup>75</sup> Стаття 16.1 2 ii).

Ірландії та Співдружності мають можливість голосувати на всіх виборах<sup>76</sup>. Більше країн дозволяють негромадянам голосувати на місцевих виборах, незважаючи на те, що лише п'ять країн – Данія, Фінляндія, Нідерланди, Норвегія і Швеція – на цей час ратифікували Конвенцію Ради Європи про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні<sup>77</sup> без вилучення розділу про права голосу у місцевих виборах. Право громадян ЄС голосувати і балотуватися на місцевих виборах і на виборах до Європейського парламенту у своїх країнах проживання<sup>78</sup> є одним із аспектів європейських інтеграційних процесів.

Відповідно до Європейської конвенції про громадянство особи з подвійним громадянством повинні мати ті ж права, що й інші громадяни<sup>79</sup>. Вимога від обраних кандидатів оголосити своє друге громадянство може виявитися шкідливим для національних меншин<sup>80</sup>. Розпад Радянського Союзу і Югославії надав цьому питанню особливого значення. Проте Європейська конвенція прав людини не вимагає, щоб носії подвійного громадянства мали можливість балотуватися на виборах<sup>81</sup>.

с. По-третє, як до права голосу, так і до права балотуватися на виборах може застосовуватися умова проживання<sup>82</sup>; на місцевих виборах вимога певного часу проживання не виглядає несумісною із принципом загального виборчого права, якщо цей час складає просто декілька місяців; довший період може бути виправданий лише при спеціальних обставинах<sup>83</sup>.

Навпаки, значна кількість держав надають своїм громадянам, які проживають за кордоном, право голосу і навіть право балотуватися на виборах. Це не викликає жодних проблем у більшості випадків, однак може виявитися делікатним у пост-конфліктних ситуаціях. Ситуація, створена наданням політичних прав хорватам, які проживають у Боснії і Герцеговині, та надання громадянства на етнічній основі була оцінена як така, що виходить далеко поза норму, зокрема оскільки таким хорватам було надано спеціальний виборчий округ, тоді як хорватських сербів, що проживають за

<sup>76</sup> З цього приводу див. Доповідь Робочого комітету з питань місцевих і регіональних влад (CDLR) про виборчі системи і методи голосування на місцевому рівні, підготовану у консультаціях з проф. Дітером Ноленом (Dieter Nohlen) і прийняту CDLR на його 22 засіданні (1-4 December 1998), с. 13; The participation of foreigners in local public life – Explanatory report on the convention opened for signing on 5 February 1992, Strasbourg, Council of Europe 1993, para. 36.

<sup>77</sup> ETS 144.

<sup>78</sup> Стаття 19 Договору про заснування Європейського Співтовариства.

<sup>79</sup> Стаття 17 Європейської конвенції про громадянство (ETS 166).

<sup>80</sup> CDL-INF(2000)17.

<sup>81</sup> Bieliunas Egidijus, Le contentieux électoral devant les organes de la Convention européenne des droits de l'homme, у: «Le contentieux électoral devant la Cour constitutionnelle» (примітка 16), pp. 87-98, 95-96, а також: European Commission of Human Rights. No. 28858/95, dec. 25.11.96, Ganchev v. Bulgaria, D.R. 87, p. 130.

<sup>82</sup> Найбільш недавно див.: European Court of Human Rights, No. 31981/95, dec. 7.9.99, Hilbe v. Liechtenstein.

<sup>83</sup> Поп.: European Commission of Human Rights. No. 23450/94, dec. 15.9.97, Polacco and Garofalo v. Italy, D.R. 90, p.5 (щодо Трентіно-Альто Адідже).

кордоном, було *de facto* позбавлено громадянства і відмовлено у політичних правах. У більш загальному сенсі, при вирішенні, котрий округ має отримати голоси громадян, які проживають за кордоном, є проблемою; одна з відповідей може полягати у встановленні для них спеціального внутрішнього округу<sup>84</sup>.

d. Загальне виборче право також сумісне із відмовою у громадянській дієздатності певним особам у спеціально визначених випадках. У той же час обмеження «не повинно урізати право голосу настільки, щоб порушувати саму його суть і позбавити його ефективності», і мусить «накладатися для досягнення законних цілей», а «застосовані заходи» не повинні бути «непропорційними»<sup>85</sup>; більше того, такі обмеження повинні мати чітку основу у законі<sup>86</sup>. Особи, які підлягають відмові у політичній дієздатності, насамперед і найбільше включають тих, кому відмовлено у правовій дієздатності (зокрема з підстав стану психічного здоров'я), а також ті, хто відбуває кримінальне покарання, принаймні певні вироки або покарання за тяжкі злочини<sup>87</sup>. З іншого боку, позбавлення політичних прав осіб, які перебувають у попередньому затриманні в очікуванні суду, несумісне з презумпцією невинуватості<sup>88</sup>. Більше того, «люстраційні» закони, що не допускають до публічних посад осіб, які здійснювали певні функції при попередньому авторитарному режимі, повинні застосовуватися тільки до осіб, щодо яких доведено, що вони займалися кримінальною діяльністю.

Пасивних виборчих прав можуть більш широко позбавляти без порушення загального виборчого права, аніж активних виборчих прав. Тут питанням є зайняття публічної посади, і може бути цілком законним заборонити певним особам користуватися ними, якщо від цього буде зазнавати шкоди публічний інтерес. Очевидно, принцип пропорційності має бути скрупульозно дотриманий<sup>89</sup>.

В загальному підхід до втрати права бути кандидатом на виборах та до несумісності повинне бути обмежувальним.

e. Ставлення у залежність дійсності виборів від певного *мінімуму участі виборців* може порушувати принцип загального виборчого права, якщо ця вимога застосовується також до повторного голосування (другого туру),

<sup>84</sup> CDL(99)41, p. 5.

<sup>85</sup> European Court of Human Rights, *Matthews v. United Kingdom*, judgment of 18 February 1999, ECHR 1999-I, para. 63; Bulletin (note 47) 1999-ECH-004.

<sup>86</sup> Див. уже: CDL(92)1, p. 4.

<sup>87</sup> Приклади: стаття 54(2) конституції Нідерландів: втрата прав голосу застосовується тільки до осіб, які засуджені до принаймні одного року ув'язнення й одночасно позбавлені права голосу; стаття 34(2) конституції Румунії: тут знову, позбавлення виборчих прав повинно бути ясно вказане у вироку. В обох країнах психічна хвороба є єдиною іншою визнаною підставою. Щодо допустимості позбавлення осіб, що відбувають ув'язнення, їх громадянських прав див., наприклад: European Commission of Human Rights, No. 24827/94. *Holland v. Ireland*, dec. 14.4.98.

<sup>88</sup> Це питання недавно виникло у Білорусі; пор. CDL(94)42, p.6.

<sup>89</sup> Щодо питання про втрату права бути кандидатом, і зокрема щодо справи *Gitonas and others v. Greece*, judgment від 1 липня 1997, Reports of judgments and decisions 1997-IV, p. 1233, див. *Bieliunas E.* (примітка 81) pp. 91 ff.



який проводиться тому, що у першому не вдалося досягти порога. У таких випадках деякі мандати можуть залишитися незайнятими. Те ж стосується випадку, коли у кожному турі вимагається абсолютна більшість. Поєднання цих двох вимог в Україні у 1994 році залишило ряд місць у парламенті вакантними, а це неприйнятно<sup>90</sup>.

f. Право голосу може бути підпорядковане вимозі *внесення до реєстру* виборців у країнах, де реєстрація не є автоматичною на основі списків населення. В інших країнах люди повинні реєструватися, перш ніж вони зможуть голосувати або бути кандидатами на виборах. Ця вимога<sup>91</sup> повинна розглядатися не як обмеження загального виборчого права, а як складова способу його здійснення. Принцип загального виборчого права, проте, зобов'язує державу надати практичну можливість людям зареєструватися та надати їм розумний час для цього<sup>92</sup>. Реєстрація створює можливість для шахрайства, тому виникає потреба знайти способи чітко ідентифікувати виборців, коли вони реєструються, і таким чином запобігати їх повторній реєстрації<sup>93</sup>. Нарешті, реєстр виборців повинен бути відкритим для публічного контролю: найкращий підхід полягає у розміщенні списків у публічному місці; це сприяє їх виправленню і допомагає зробити їх більш достовірними<sup>94</sup>.

g. Вимога до потенційних кандидатів зібрати певну кількість підписів чи навіть внести заставу, перш ніж вони стануть кандидатами, також повинна розглядатися як складова способу реалізації цього політичного права, поки це не накладає надмірних обмежень. У принципі кількість підписів, які вимагається зібрати, не повинна перевищувати 1% електорату<sup>95</sup>. Вимога до партій, які хочуть висунути список кандидатів у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі (якщо такий існує), зібрати певну кількість підписів у різних частинах країни прийнятна<sup>96</sup>. Повинні також існувати ясні правила перевірки підписів, що повинно стосуватися усіх підписів, а не лише вибірки<sup>97</sup>.

## 2. Рівне виборче право

Рівне виборче право має кілька аспектів, деякі з них формують частину спільного європейського конституційного доробку, який заснований на статті 3 першого Протоколу до Європейської конвенції прав людини: рівність права голосу, рівна сила голосу та рівність можливостей. Сам національний закон, проте, може гарантувати рівність – або пропорційність – результатів. Ми розглянемо ці різні аспекти по черзі.

<sup>90</sup> CDL(99)51, р. 6 ; CDL(2000)2, р. 10.

<sup>91</sup> Це існує, наприклад, у Франції (стаття. L9 ff. Виборчого кодексу) та у Сполучених Штатах.

<sup>92</sup> Щодо питання про списки виборців див. Csálótzky G. (примітка 46) pp. 45-47.

<sup>93</sup> Пор. Garrore P., Options pour la législation électorale (note 46), p. 102.

<sup>94</sup> CDL(98)10, р. 10.

<sup>95</sup> CDL(99)66, р. 9; наприклад, див.: Venice Commission, Bulletin (Note 47), SLO-1999-1-002.

<sup>96</sup> CDL(99)51, р. 4; CDL(2000)2, р. 6.

<sup>97</sup> CDL-INF(2000)17, pp. 4-5 ; CDL(99)67, pp. 7-8.

а. Складові, що утворюють спільний європейський конституційний доробок

aa. Рівність права голосу

Рівні права голосу є базовими. Кожен виборець має один і тільки один голос. Ця норма не викликає більше жодних проблем у Європі.

bb. Рівна сила голосу

За винятком випадку одномандатних округів, територія повинна бути поділена у такий спосіб, щоб мандати у *нижній палаті*, яка представляє народ, були справедливо розподілені між округами з використанням зрозумілих критеріїв, наприклад, населення кожного з них, кількості громадян (включно з неповнолітніми), які там проживають, кількості зареєстрованих виборців чи навіть кількості осіб, які голосують.

Серйозне порушення у дотриманні цього критерію відразу породжує проблему *нерівного представництва*, відому також як *виборча геометрія*. У разі багатомандатних округів цьому можна запобігти, розподіляючи мандати між округами у спосіб, що відповідає критерію; дійсно, мандати мають перерозподілятися через регулярні проміжки часу, щоб забезпечити, що переміщення населення не призводить до нерівного представництва (пасивна виборча геометрія). Ситуація складніша у випадках мажоритарних одномандатних систем, оскільки при перерозподілі мандатів межі округів мають бути змінені. В одномандатних округах прийнятним є відхилення від середнього до 15%, принаймні якщо розмежування округів враховує адміністративні та географічні межі. Проте, наскільки можливо, відхилення від середнього не повинно перевищувати 10%, як показав досвід України<sup>98</sup>. Однак може бути допустимою більша різниця для забезпечення представництва національної меншини.

cc. Рівність можливостей

Рівність можливостей для партій та кандидатів означає насамперед, що до всіх кандидатів, незалежно від того, як вони висунуті, застосовуються ті ж правила. Цей принцип найбільш грубо порушується заборонаю партії або перешкоджанням кандидатам балотуватися при відсутності будь-яких причин з огляду на публічні інтереси, які б змушували до таких виняткових заходів<sup>99</sup>.

Рівність можливостей не дотримується, коли одні партії можуть висунути кандидатів легше, аніж інші. Наприклад, у Білорусі трудові колективи можуть висувати кандидатів більшістю голосів і без таємного голосування за умови, що вони складаються принаймні з 300 осіб і більшість прийшла на збори; у крайніх випадках достатньо 76 голосів, тоді як кандидати, висунуті виборцями, повинні мати 1000 підписів<sup>100</sup>. Трудові колективи також можуть

<sup>98</sup> CDL(98)45, p. 3; CDL(99)51, p. 8; CDL(2000)2, p. 5.

<sup>99</sup> З цього приводу див.: Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures, CDL-INF(2000)001.

<sup>100</sup> Статті 63 and 65 виборчого закону.

заснавати тиску керівництва, і саме тому надане їм повноваження висувати кандидатів є надмірним<sup>101</sup>.

У більш загальному сенсі держави повинні займати нейтральне становище щодо виборів. Це стосується у першу чергу, звичайно, органів, які відповідальні за їх організацію, таких як виборчі комісії<sup>102</sup>. Влада повинна також утримуватися, наприклад, від відкритої підтримки конкретного кандидата, чи від регулювання у нерівний спосіб права на демонстрації, використання плакатів, доступу до засобів масової інформації та надання партіям публічних коштів.

Проте рівність можливостей можна розуміти двома способами. Рівність може бути «строгою» або «пропорційною». Строга рівність означає однаковий підхід до усіх партій незалежно від їх представлення у поточному парламенті чи виборчої підтримки. Це суттєво при використанні державної підтримки для виборчих цілей. Пропорційна рівність означає врахування виборчих результатів партій (голосів чи мандатів) при розподілі радіо- та телевізійного ефірного часу чи державних коштів. Албанія знайшла проміжне розв'язання: розподіл ефірного часу на державному радіо та телебаченні проходить близько до строгої рівності: у першому турі усім партіям, представленим у парламенті, надається однаковий ефірний час, не менший від 15 хвилин, тоді як партіям, які не мають парламентських мандатів, надається по 10 хвилин<sup>103</sup>; державні кошти, з іншого боку, надаються партіям на суттєво пропорційній основі: 10% розподіляються порівну між партіями, які зареєстровані для участі у виборах; 30% розподіляються порівну між партіями, представленими у парламенті чи у місцевих радах; нарешті, 60% розподіляються пропорційно до кількості голосів, отриманих на останніх національних або місцевих виборах; партії, котрі не змогли отримати 2,5% голосів, повинні повернути суму, отриману ними<sup>104</sup>.

Рівність можливостей означає, що засоби масової інформації повинні не тільки бути безсторонніми у виборчих передачах, але також повинні бути безсторонніми більш загально, зокрема під час агітації. Дійсно, упередженість засобів масової інформації чи принаймні тенденція висвітлення діяльності влади й ігнорування діяльності опозиції є постійною проблемою<sup>105</sup>.

• З іншого боку, нейтральності не слід очікувати від окремих осіб, хоча окремі особи часом можуть входити у суперечність з рівністю можливостей. Держава може також регулювати фінансування політичних партій, зокрема з огляду на обмеження приватних внесків, які могли б надати перевагу певним партіям<sup>106</sup>. Докладне опублікування відомостей щодо внесків та витратків допомагає запобігти незаконному фінансуванню і, дійсно, купу-

<sup>101</sup> Пор. CDL(99)67, р. 7.

<sup>102</sup> Див. вище розділ. II, А.3.а.

<sup>103</sup> Стаття 103 виборчого кодексу.

<sup>104</sup> Стаття 139 виборчого кодексу.

<sup>105</sup> Див., наприклад, CDL(99)51, р. 5; CDL(2000)2, pp. 7-8.

<sup>106</sup> See, for example, CDL(2000)2, pp. 8-9.

ванню голосів<sup>107</sup>. Навпаки, партії не повинні бути фінансово залежними від публічних коштів, оскільки це дозволяє владі впливати на передвиборну агітацію<sup>108</sup>.

• *Джеррімандеринг* – маніпуляція межами для зосередження опозиційних виборців у невеликій кількості округів та надання можливостей більшості виграти в інших – також суперечить рівності можливостей. Це важко довести, а тому запобігання краще від лікування: зокрема, при утворенні виборчих округів слід брати до уваги адміністративні межі<sup>109</sup>; у багатомандатних округах можна навіть зробити так, щоб округи збігалися з такими субнаціональними одиницями, як федеральні штати, регіони чи департаменти, якщо необхідно, передбачаючи це на конституційному рівні<sup>110</sup>. Якщо межі округів регулярно переглядаються (наприклад, у системах одномандатних округів), це повинно робитися принаймні незалежною комісією або судовим органом, а не залишатися у повноваженнях парламентського або урядового органу<sup>111</sup>. Недавні приклади включають албанський виборчий кодекс, відповідно до якого межі округів проводяться відповідно до рекомендацій комісії, до складу якої входять секретар Центральної виборчої комісії, директор Інституту статистики, директор управління земельного нагляду та директор центру географічних досліджень Академії наук<sup>112</sup>.

Потрібно також уникати джеррімандерингу на шкоду національним меншинам. Навпаки, межі округів мають бути проведені таким способом, який допомагає їм забезпечити кількість мандатів, пропорційного до їх відсотку у населенні<sup>113</sup>.

Вжиття позитивних заходів для виправлення минулих нерівностей, легальних чи *de facto*<sup>\*</sup>, яких зазнавали певні групи, такі як жінки чи меншини, також припустиме в межах конституції конкретної держави. Французька конституція, наприклад, була змінена у 1999 році для забезпечення рівного представництва обох статей у різних виборних органах<sup>114</sup>. Подібно багато країн мають спеціальне нормативне регулювання для забезпечення представництва меншин<sup>115</sup>. Досі, проте, такі позитивні заходи відносно рідкісні, і не можуть бути враховані у *acquis*<sup>\*</sup> європейського виборчого доробку.

<sup>107</sup> Пор. CDL(99)51, р. 6.

<sup>108</sup> Див.: See Guidelines and report on the financing of political parties, CDL/INF(2001)008.

<sup>109</sup> CDL(2000)2, р. 5.

<sup>110</sup> CDL(92)1, pp. 8-9.

<sup>111</sup> Пор. CDL(91)31, pp. 33-34.

<sup>112</sup> Стаття 68; пор. CDL-INF(2000)17, Р. 11.

<sup>113</sup> CDL-INF(2000)4, р. 14.

\* Тут: фактичних (лат. – *прим. ред.*).

<sup>114</sup> Див. статтю 3 конституції.

<sup>115</sup> Див. вище, розділ II А.4.b.

\* Напрацювання; здобутки (фр. – *прим. ред.*)

### b. Рівність результатів і виборча система у вузькому сенсі

Рівність результатів є одним із аспектів виборчої рівності, який не охоплюється міжнародним правом європейського конституційного доробку, проте який досі помітний у законах деяких країн.

Рівність результатів можна розглядати різними способами. Більшість звертає увагу на *рівність представництва партій*. Чим точніше склад виборчого органу відображає склад електорату, тим більше реалізується рівність результатів. Іншими словами, система, яка дає найбільш пропорційний результат, найбільше наближається до цієї мети.

Існують три фактори, які відіграють центральну роль у визначенні пропорційності виборчої системи, тобто ступеня, до якого склад виборчого органу відображає пропорцію голосів, отриманих кожною партією. Першим, звичайно, є природа системи; другим є виборчий поріг; третім є кількість мандатів на округ – чим менше мандатів, тим більше пороги виключають малі партії<sup>116</sup>.

• Венеціанська Комісія як орган, відповідальний за втілення Європейської конвенції прав людини<sup>117</sup>, вважає, що держави вільні у виборі своїх *виборчих систем* і вільні вирішувати, зокрема, наскільки пропорційними вони повинні бути<sup>118</sup>. Проте у деяких випадках бажана пропорційна система чи принаймні система з деякими пропорційними елементами. У випадку Білорусі, наприклад, міжнародна спільнота вважала, що у політичних обставинах 2000 року був необхідний пропорційний елемент, а таким чином гібридна система, щоб надати опозиції більше можливостей висловлюватися у парламенті і таким чином збалансувати дуже сильну президентську владу<sup>119</sup>. Слід уважно обдумати, перш ніж запроваджувати у новій демократії систему, яка вважається малозастосовною в інших місцях, як, наприклад, альтернативне голосування, пропонуване для президентських виборів у Боснії та Герцеговині<sup>120</sup>.

Найкраще також не бути надто строгими щодо участі виборців, оскільки це систематично призводить до других турів чи повторного голосування; «колишня югославська республіка Македонія» зайшла дещо далеко, наприклад, вимагаючи (абсолютної більшості поданих голосів та) підтримки третини від кількості зареєстрованих виборців для обрання у першому турі<sup>121</sup>.

У загальному, національна виборча система повинна оцінюватися із співвіднесенням до національних обставин: наприклад, прийняття Украї-

<sup>116</sup> Див., наприклад, CDL(99)41, p. 2.

<sup>117</sup> Див., наприклад: European Court of Human Rights, Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, Judgment of 2 March 1997, Series A, No. 113, p. 24; пор. Bieliunas E. (примітка 81), pp. 90-91.

<sup>118</sup> CDL(2000)77, p. 3.

<sup>119</sup> Пор. CDL(99)66, pp. 2-4.

<sup>120</sup> Пор. CDL(99)40, p. 7.

<sup>121</sup> CDL(98)45, p. 2; щодо надмірних вимог до участі виборців див. розділ Ch. II. B.1.e вище.

ною системи, за якою половина мандатів заміщається у одномандатних округах на підставі відносної більшості, а інша половина – на пропорційній основі з 4% порогом в єдиному окрузі і без компенсаційних мандатів, дозволяє поміркованим бути обраними в одномандатних округах, а партійній системі розвиватися на національному рівні<sup>122</sup>. Це не обов'язково буде доречним в іншій країні чи в інших обставинах.

- Інший аспект рівності результатів полягає у *рівному територіальному представництві* чи, скоріше, рівному представництві мешканців різних частин країни. Як і виключення виборчої геометрії, це означає, що виборчі округи повинні бути якомога меншими, тобто на практиці вони повинні бути одномандатними.

Рівне представництво списків та рівне територіальне представництво не можуть бути повністю гарантованими одночасно. Системами, які найбільше наближаються до цього, є ті, що поєднують прямі вибори в одномандатних округах із пропорційними виборами на національному рівні, і зокрема «персоналізована система пропорційного представництва», яка застосовується у Німеччині<sup>123</sup> і більш недосконало в Албанії<sup>124</sup>.

- Нарешті, можуть бути вжиті позитивні заходи для забезпечення *рівного представництва статей*<sup>125</sup>.

### 3. Вільне виборче право

Вибори, гідні такої назви, залежать навіть більше від того, чи виборче право є вільним, аніж чи воно є загальним і рівним. Вільне виборче право складається з двох елементів: більш очевидним є вільне волевиявлення виборців, тобто вільна процедура голосування і точне встановлення результатів; перед тим виборці мають вільно сформулювати свою волю. Розглянемо тепер ці два аспекти окремо.

#### а. Свобода виборців формувати свою волю

Для виборців свобода формувати волю частково є предметом рівності можливостей. Це вимагає від *держави* дотримуватися свого обов'язку нейтральності, зокрема у питаннях доступу до засобів масової інформації, плакатів, права публічних демонстрацій та фінансування партій і кандидатів. Інша вимога полягає в тому, що належно висунутим кандидатам повинна бути надана можливість балотуватися на виборах, і вони можуть бути позбавлені такого права, тільки якщо це необхідно з настійних вимог з причин публічних інтересів<sup>126</sup>.

Влада має також певні позитивні зобов'язання. Зокрема, вона повинна забезпечити доступність виборцям відомостей про списки та кандидатів, які балотуються на виборах, наприклад, надаючи їм достатньої публічності.

---

<sup>122</sup> CDL(99)51, р. 7.

<sup>123</sup> Розділи 4-6 закону про вибори бундестагу (Bundestagwahlgesetz) від 1 вересня 1975 року.

<sup>124</sup> Стаття 64 конституції.

<sup>125</sup> Див. розділ II.B.2.а.с. вище.

<sup>126</sup> Див. розділ II.B.2.а.с. вище.

Окремі особи також можуть перешкоджати свободі виборців формувати свою волю, зокрема через купівлю голосів – практику, щодо запобігання та покарання якої держава повинна вживати ефективних дій. У крайніх випадках розповсюдження неправдивих передвиборних матеріалів приватними особами чи організаціями може ставити під загрозу свободу виборців. Проте це трапляється тільки у випадках, коли такі матеріали не можуть бути спростовані перед виборцями, тобто нечасто, якщо гарантована свобода вираження поглядів, зокрема, через плюралізм преси та рівний доступ до засобів масової інформації для різних кандидатів.

в. Свобода волевиявлення виборців та дії проти виборчих фальсифікацій

аа. Щоб виборці могли вільно виражати свою волю, повинна бути дотримана *процедура голосування*, передбачена законом. На практиці виборці повинні мати можливість голосувати за зареєстрований список або за кандидатів, а це означає, серед іншого, що вони повинні мати виборчі бюлетені, на яких зазначені імена кандидатів, і мати змогу вкинути ці бюлетені до виборчих скриньок. Держава повинна надати приміщення, необхідні для проведення виборів. Публічна влада чи окремі особи не повинні залякувати виборців чи примушувати їх, що перешкоджатиме їх вільному голосуванню, тобто голосуванню так, як вони хочуть; держава має обов'язок запобігати такій практиці та карати за неї.

Виборці також мають право на *точну фіксацію результату голосування*, що означає, що держава повинна забезпечити, щоб голоси були підраховані належним чином. Нарешті, *обраний орган повинен бути утворений і бути дієздатним* у спосіб, відповідний цьому результату. За останні роки так було не завжди у Боснії та Герцеговині через обмеження у свободі пересування біженців, обраних у їх попередніх місцях проживання. У державах, де демократія ще не усталена, можливість відкликання членів парламенту між виборами може сильно загрожувати їх незалежності; вони також не повинні бути зобов'язаними складати мандат, якщо вони вийшли з партії, від якої вони були обрані<sup>127</sup>.

бб. *Фальсифікація* має незліченні форми, і ми не можемо навести тут список усіх запобіжних заходів, водночас праця Комісії вказує на деякі з них.

Один із найкращих способів забезпечити, щоб вибори були належно проведені, полягає у тому, щоб дати їх проводити *безсторонньому органу*, зокрема, незалежній виборчій комісії<sup>128</sup>.

Також може бути корисною присутність внутрішніх та міжнародних спостерігачів; вони повинні мати змогу спостерігати як саме голосування, так і підрахунок голосів, і мати доступ до протоколів, які складаються на різних рівнях<sup>129</sup>.

<sup>127</sup> CDL(99)66, р. 4.

<sup>128</sup> Див. розділ II.A.3.a вище.

<sup>129</sup> CDL(99)51, pp. 8-9; CDL(99)67, р. 8; CDL-INF(2000)17, р. 11.

Прозорість допомагає запобігти фальсифікаціям, виносячи їх на світло; особливо регулярна публікація цифр участі виборців на кожній дільниці та результатів на кожному рівні (наприклад, виборча дільниця, округ, країна) робить цілком можливим спостереження, чи цифрами маніпулюють, принаймні у будь-якому значущому масштабі<sup>130</sup>. Підрахунок також повинен бути неперервним і розпочатися, як тільки закінчиться голосування; результати повинні бути оголошеними і переданими на наступний рівень якнайскоріше.

Досвід, як правило, показує, що дуже деталізовані складні закони, які закладають численні запобіжники, не є ефективними проти фальсифікацій. *Impossibili nemo tenetur*<sup>\*</sup>: іншими словами, закони, яких важко дотримувати, майже завжди порушуються, і, що ще більше, при наявності таких норм виявляється менше уваги. Тому часто процедуру голосування слід спростити і прояснити<sup>131</sup>.

Деякі практики голосування дійсно заохочують до фальсифікації. Якщо, наприклад, голосування продовжується декілька днів, підробки із виборчими скриньками можуть стати значно легшими. Ця система повинна прийматися тільки тоді, коли стає ясно, що на практиці усім виборцям неможливо проголосувати в один день<sup>132</sup>. При достроковому голосуванні ризик навіть збільшується, особливо якщо воно поширюється на довгий період і використовуються переносні виборчі скриньки<sup>133</sup>. Військовослужбовці не повинні голосувати на військових базах, або принаймні голосування повинно бути організоване цивільними особами; також військовослужбовці не повинні рапортувати щодо голосування під команду офіцера<sup>134</sup>. Голосування поштою – вдома, у лікарні чи в інших закладах – також може призводити до фальсифікацій; чи заслуговують на довіру поштові службовці чи інші особи, відповідальні за це, повинно бути заздалегідь перевірено<sup>135</sup>.

Пізніше ми обговоримо таємність голосування, яка також є одним із аспектів свободи виборців<sup>136</sup>.

#### с. Свобода вибирати між кандидатами

Ненадання виборцям можливості вибирати з-поміж кандидатів, висунутих від тої ж партії, не є несумісним з європейським виборчим доробком, чи то у мажоритарній системі одномандатних округів, чи найбільше у системі закритих списків. Це має місце, наприклад, в Іспанії, Португалії та Румунії. Таким чином, номінація кандидатів залишається цілком предметом партійних рішень.

<sup>130</sup> CDL(99)41, р. 8.

<sup>\*</sup> Неможливо нікого утримати (лат. – прим. ред.).

<sup>131</sup> Див. наприклад, CDL(98)10, р. 10; виборчий закон Вірменії був через це широко роз'яснений і спрощений: CDL(2000)103 rev., pp. 5-6.

<sup>132</sup> Пор. CDL(99)41, р. 7.

<sup>133</sup> CDL(99)66, р. 7.

<sup>134</sup> CDL(99)66, pp. 6-7.

<sup>135</sup> CDL(94)42, pp. 9-10.

<sup>136</sup> Див. розділ II.4 нижче; див. також CDL(92)1, р. 9.



Проте деякі держави більш ліберальні, наприклад, Чеська Республіка, Словаччина, Польща і Фінляндія, які дозволяють виборцям вказувати преференції для якоїсь кількості кандидатів в обраному ними списку<sup>137</sup>.

Інші надають виборцям можливість змішаного вибору, дозволяючи їм голосувати за кандидатів із кількох списків. Ця система застосовується у Люксембургу<sup>138</sup>, а також на всіх рівнях у Швейцарії<sup>139</sup>, де, можна сказати, вона має конституційний статус<sup>140</sup>.

Ірландія записала систему єдиного перехідного голосу – непропорційну систему без списків, у якій виборці упорядковують кандидатів у порядку їх преференції – у свою Конституцію<sup>141</sup>. Це надає праву виборців голосувати за кандидатів від різних партій зрозумілу конституційну основу.

У деяких випадках міжнародна спільнота спонукала запровадження системи преференційного голосування, яка звільняє виборців в окремих країнах від слідування вибору, зробленого партійними лідерами. Таким є рекомендоване розв'язання у Боснії і Герцеговині. Косово має (на муніципальних виборах) єдиний преференційний голос.

Система преференційного голосування може допомогти, зокрема, забезпечити представництво меншини, яка складає більшість в окремому окрузі; в інших випадках це не рекомендується як спосіб забезпечення представництва меншин, оскільки кандидат, який отримав найбільшу підтримку, найбільш імовірно буде представником більшості<sup>142</sup>.

Два наступні конкретні випадки заслуговують на додаткову увагу.

У двотуровій мажоритарній системі право балотуватися у *другому турі* звичайно обмежується тими, хто балотувався у першому турі, якщо не тими, хто отримав найбільше голосів; поріг у 7% голосів у першому турі може навіть вважатися низьким<sup>143</sup>.

Можливість голосувати проти всіх кандидатів є пережитком з часів виборів з неконкурентною системою. Воно може бути (небажаним) вираженням розчарування виборця у (демократичній) політиці<sup>144</sup>; проте на практиці такі голоси трапляються рідко і близькі до незаповненого бюлетеня<sup>145</sup>.

#### 4. Таємне голосування

Хоча вона традиційно присутня як окремий принцип, таємність є одним із аспектів свободи виборців, оскільки її мета – захист виборців від тиску, якого вони можуть зазнати, якщо інші знатимуть, як вони прого-

<sup>137</sup> Щодо подальших прикладів та посилань див.: Garonne P., *Les principes constitutionnels du droit électoral* (примітка 21), pp. 25-26.

<sup>138</sup> Martin Pierre, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien 1994, p. 97.

<sup>139</sup> Щодо виборів до Національної Ради див. статтю 21ff. LFDP.

<sup>140</sup> CDL-INF(2001)16, p. 10.

<sup>141</sup> Стаття 16.2.5.

<sup>142</sup> CDL-INF(2000)4, p. 12.

<sup>143</sup> CDL(98)45, p. 2.

<sup>144</sup> CDL(99)51, p. 7; CDL(2000)2, pp. 9-10.

<sup>145</sup> CDL (2000) 103 rev., p. 6.

лосували. Таємність повинна стосуватися всієї процедури, й зокрема подання і підрахунку голосів. Виборці мають на це право, проте вони повинні дотримуватися таємності самі, оскільки якщо вони не будуть так поступати, це полегшить будь-кому, хто хоче на них вплинути, змусити їх відкрити, як вони проголосували. У деяких державах, де плюралістична демократія запроваджена недавно, важливо підкреслювати життєво важливу природу цього обов'язку та карати недотримання таємності шляхом визнання недійсним будь-якого бюлетеня, зміст якого був відкритий<sup>146</sup>.

Іншою спільною проблемою нових демократій є сімейне голосування, тобто ситуація, коли декілька членів сім'ї входять одночасно до кабінети для голосування. Коли це трапляється, один член сім'ї – неважко здогадатися, який у більшості випадків – може вказати іншим, як голосувати, і це неприйнятно<sup>147</sup>.

Крім того, оскільки неучасть у голосуванні може означати політичний вибір, список осіб, які взяли участь у голосуванні не повинен публікуватися.

### **5. Пряме виборче право**

Прямі вибори нижньої палати народом є одним із аспектів спільного європейського конституційного доробку. Це вираз суверенітету народу і, більш загально, демократії. Наскільки стаття 3 першого Протоколу до Європейської конвенції прав людини застосовна до інших законодавчих органів, таких як парламенти федеративних держав<sup>148</sup> та Європейський Парламент<sup>149</sup>, прямі вибори таких органів також можуть розглядатися як частина спільного виборчого доробку, як і існування виборних органів на місцевому рівні. З іншого боку, прямі вибори верхніх палат чи навіть президента є, хоча й спільно, конституційною дискрецією кожної держави.

### **Висновки**

Дотримання п'яти принципів європейського виборчого доробку (загальне, рівне, вільне, пряме виборче право і таємне голосування) є життєво важливим для демократії. Це не означає, що виборче законодавство є сталим і незмінним. Навпаки, в межах цих принципів (та дотримання прав людини, без чого вони не можуть бути запроваджені) воно широко відкрите для обговорення і змін. Проте до змін треба завжди підходити з обережністю – не тому, що виборчий закон вже цілком досконалий, щоб втручатися до нього, а тому, що легко з'являються підозри у маніпуляціях.

---

<sup>146</sup> CDL(2000)2, p. 9.

<sup>147</sup> CDL(2000)2, p. 9.

<sup>148</sup> Cf. European Court of Human Rights, *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* judgment of 2 March 1987, Series A. No. 113, p. 23; European Commission of Human Rights, No. 27311/95, dec. 11.9.97, *Timke v. Germany*, D.R. 82, p. 15; No. 7008./75, dec. 12.7.76, *X. v. Austria*, D.R. 6, p. 120.

<sup>149</sup> Cf. European Court of Human Rights, *Matthews v. United Kingdom* judgment of 18 February 1999, ECHR 1999-I, paras. 36ff.

Ось чому за умови дотримання основних принципів Венеціанська Комісія визнає чинність різних виборчих систем та різних підходів до організації виборів. Вона розглядає кожну ситуацію у її власному контексті та не застосовує жодних універсальних мірок.

Із більш ніж десятирічним досвідом роботи з виборчими проблемами у тісній співпраці з національними властями та іншими міжнародними організаціями Європейська комісія за демократію через право допомагає не лише визначати, але й створювати європейський виборчий доробок, який є як основою демократії, так і життєво важливою складовою європейського конституційного доробку. Діючи таким чином, вона залишається відданою своєму первинному завданню – розбудові демократії через право.

### **Резюме**

*З часу свого заснування у 1990 році Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська Комісія) працювала над проблемами виборчого права – галузі, життєво важливої для демократії. Діючи таким чином, вона допомогла визначити і навіть вибудувати один із важливих аспектів європейського конституційного доробку. У цій, як і в інших галузях конституційного права, вона допомогла численним державам, зокрема у Центральній та Східній Європі, коментуючи законопроекти чи чинні закони, і навіть допомагаючи розробляти їх; вона також здійснила загальні дослідження з такої тематики, як виборче право і національні меншини, а також нові тенденції розвитку виборчого права у Великій Європі.*

*П'ятьма основними принципами європейського виборчого доробку є загальне, рівне, вільне, пряме виборче право та таємне голосування. Комісія намагалася викристалізувати ці класичні принципи, водночас пам'ятаючи, що ці основні норми, хоча вони й поділяються усіма країнами Європи, можуть застосовуватися різними способами. Вона наголошує, що основні права є життєвою передумовою реальної демократії, що потрібні процедурні гарантії для забезпечення дотримання виборчого законодавства на практиці і що нестабільність виборчого законодавства може бути небезпечною.*

*У діяльності Комісії у виборчій галузі, де вона тісно співпрацювала з іншими міжнародними організаціями, Комісія дотримувалася відданості первинному завданню розбудови демократії через право.*

### **Вибрана література**

#### **Основні документи Венеціанської Комісії з виборчих питань (за винятком референдумів)**

CDL-INF(2001)024 Opinion on the Act of 4 July 2001 on Elections to Bodies of Self-Government Regions and on Amendments to the Code of Civil Procedure of the Slovak Republic

CDL-INF(2001)022 Opinion on the Ukrainian Law on Election of People's Deputies, Adopted by the Verkhovna Rada on 13 September 2001: Adopted by the Venice Commission at its 48th plenary meeting (Venice, 19-20 October 2001)

CDL-INF(2001)021 Opinion on the Electoral Law of Bosnia and Herzegovina, adopted by the Venice Commission at its 48<sup>th</sup> Plenary Meeting (Venice, 19-20 October 2001)

CDL-INF(2001)016 Opinion on the Electoral Law of the Canton of Ticino

CDL-INF(2000)017 Law on Parliamentary Elections of the Republic of Azerbaijan: Comments adopted by the Venice Commission at its 44<sup>th</sup> plenary meeting (13-14 October 2000)

CDL-INF(2000)004 Electoral Law and National Minorities

CDL(2000)103rev: Comments on the Armenian Electoral Law and Proposed Amendments after the Visit of the Venice Commission to Erevan on 15-18 November 2000: Presented at the 45<sup>th</sup> Plenary Meeting of the Commission, Venice, 15-16 December (B. Owen)

CDL(2000)087 Comments on the Opinion of the Rapporteurs on the Constitutional Amendments Concerning Legislative Elections in Slovenia (National Assembly of the Republic of Slovenia)

CDL(2000)086 Comments on the Opinion of the Rapporteurs on the Constitutional Amendments Concerning Legislative Elections in Slovenia (P. Jambrek, K. Jaklic)

CDL(2000)085 Système électoral du Canton du Tessin (Suisse) (comments by Mr G. Battagliani)

CDL(2000)082add Information about the Implementation of Recommendations of the Venice Commission on the Law on Elections to the Milli Majlis of the Republic of Azerbaijan: Addendum

CDL(2000)082 Information about the Implementation of Recommendations of the Venice Commission on the Law on Elections to the Milli Majlis of the Republic of Azerbaijan

CDL(2000)077 Opinion of the Rapporteurs on the Constitutional Amendments Concerning Legislative Elections in Slovenia

CDL(2000)071 Avis préliminaire sur le droit électoral du Canton du Tessin: prepared by the Commission Secretariat

CDL(2000)002 The law on the Elections of People' Deputies of Ukraine: an Assessment from a Comparative Perspective (M. Krennerich)

CDL(1999)067 Draft Electoral Code of the Republic of Belarus (Comments by Mr H. Birchler)

CDL(1999)066 Draft Electoral Code of the Republic of Belarus (Comments by Prof. R. Rose)

CDL(1999)051 The 1998 Parliamentary Electoral Law of Ukraine: Evaluative Considerations from a Comparative Perspective (F. Grotz)

CDL(1999)041 Draft Election Law of Bosnia and Herzegovina (Comments by Prof. R. Rose)

CDL(1999)040 Draft Election Law of Bosnia and Herzegovina (Comments by Mr B. Owen)

CDL-INF(1998)016 Opinion on the Competence of Bosnia and Herzegovina in electoral matters

CDL(1998)045 Draft Electoral Law of "The Former Yugoslav Republic of Macedonia» (Comments by Mr B. Owen)

CDL(1998)010 Comments on the Yegorian and the Sahakian Draft Electoral Laws of Armenia (B. Owen)

CDL(1997)061 Draft Election Law of Bosnia and Herzegovina: Summary of Content

CDL(1994)042 Comments on the Law on Elections to Local Government Councils of the Republic of Lithuania (E. Özbudun & T. Sexton)

CDL(1992)029 Secretariat Note: Seminar on the Draft Electoral Law of Latvia

CDL(1992)001 Electoral Law: General Principles and Regulatory Levels (P. Garrone)

CDL(1991)031 OSCE Seminar of Experts on Democratic Institutions (Oslo, 4-15 November 1991) - Contribution by the European Commission for Democracy through Law. Includes: «The Organisation of Elections» - E. Özbudun

#### **Інші документи Венеціанської Комісії**

CDL-INF(2000)12 Ten Years of the Venice Commission

CDL(2001)006 Armenia Memorandum: Programme of Co-operation with Armenia, Approved by the Venice Commission at its 45th Plenary Meeting (Venice, 15-16 December 2000)

CDL(2001)005 Azerbaijan Memorandum: Programme of Co-operation with Azerbaijan, Approved by the Venice Commission at its 45th Plenary Meeting (Venice, 15-16 December 2000)

CDL-MIN(1998)001rev Summary Report on Participation of Members of Minorities in Public Life

#### **Публікації у серії «Science and Technique of Democracy»**

New Trends in Electoral Law in a Pan-European Context, Science and Technique of Democracy No. 25, Strasbourg: Council of Europe 1999.

The Protection of Minorities, Science and Technique of Democracy, No. 9, Strasbourg: Council of Europe 1994.

*Інші посилання на літературу подані у примітках.*

**КОДЕКС НАЛЕЖНОЇ ПРАКТИКИ У ВИБОРЧИХ СПРАВАХ**  
**КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ТА ПОЯСНЮВАЛЬНА ДОПОВІДЬ,**  
**ухвалені Венеціанською комісією на її 52 пленарній сесії**  
**(Венеція, 18-19 жовтня 2002 року)**

**Вступ**

8 листопада 2001 року Постійна комісія Парламентської Асамблеї, діючи від імені Асамблеї, прийняла Резолюцію 1264 (2001), у якій запропонувала Венеціанській комісії<sup>1</sup>:

i. заснувати робочу групу в складі представників Парламентської Асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних влад Європи й, можливо, інших організацій, що мають досвід роботи в цій царині, з метою регулярного обговорення питань, стосовних до виборчого права;

ii. розробити звід правил належної практики виборів, що може бути базований на деяких з основних пропозицій, що знаходяться у додатку, і які були прийняті за основу цієї резолюції, з урахуванням того, що такий звід повинен включати диспозиції, які розповсюджуються на передвиборчий, виборчий періоди та на період безпосередньо після виборів.

iii. до тієї міри, яку дозволяють наявні ресурси, підготувати звід принципів, що лежать в основі європейських виборчих систем, шляхом координації, стандартизації й розробки поточних і перспективних досліджень і заходів. У середньостроковій перспективі слід передбачити внесення зібраної інформації про європейські вибори в базу даних, а так само їх аналіз і поширення спеціалізованим підрозділом.

Подані далі керівні принципи конкретизують три аспекти цієї резолюції. Вони були схвалені Радою з демократичних виборів – спільною робочою групою, створеною відповідно до резолюції Парламентської Асамблеї, – на її другому засіданні (3 липня 2002 року), а відтак затверджені Венеціанською комісією на її 51-й сесії (5-6 липня 2002 року); вони побудовані на базі основних принципів загальноєвропейського досвіду в галузі виборів; і, нарешті, вони лежать в основі зводу рекомендованих норм належного проведення виборів.

Пояснювальна доповідь роз'яснює, дає визначення й уточнює норми, закріплені в керівних принципах, і, за потреби, наводить рекомендації з конкретних питань. Доповідь була затверджена Радою з демократичних виборів на її третьому засіданні (16 жовтня 2002 року), а потім Венеціанською комісією – на 52-й сесії (18-19 жовтня 2002 року).

На прохання, висловлене Парламентською Асамблеєю в її резолюції, цей документ побудовано на підставі керівних принципів, наведених у пояснювальній записці, що додається до доповіді, на базі якої Асамблея ухвалила свою резолюцію (Док. 9267). У ньому також враховані результати роботи Венеціанської комісії в галузі виборів, що резюмуються в документі CDL (2002) 7.

<sup>1</sup> Пункт 6; див. Док. 9267, доповідь Комісії з політичних питань, доповідач: п. Клерфей.

---

---

**КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ЩОДО ВИБОРІВ**  
прийняті Венеціанською комісією на 51-й пленарній сесії  
(Венеція, 5-6 липня 2002 року)

**I. ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ В ГАЛУЗІ ВИБОРІВ**

Виборчий доробок Європи спирається на такі п'ять засад виборчого права: *загальність, рівність, вільність, таємність і безпосередність*. Крім того, вибори мають проводитися регулярно.

**1. Загальне виборче право**

**1.1. Правило й винятки**

Загальне виборче право означає, в принципі, що кожна людина має право обирати й бути обраною. Однак це право може й, по суті, має бути обмежене певними умовами:

**а. Вік:**

- i. право обирати і бути обраним має залежати від досягнення мінімального віку;
- ii. право обирати має бути отримане щонайпізніше з досягненням повноліття;
- iii. бажано, щоб право бути обраним було отримане в тому ж віці, що й право обирати, але щонайпізніше в 25 років, за винятком особливого вікового цензу для займання певних посад (наприклад, членів верхньої палати законодавчого органу або глави держави).

**б. Громадянство:**

- i. може бути встановлена вимога щодо громадянства;
- ii. разом з тим було б доцільно дозволити іноземцям, що проживають у деякій місцевості довше певного строку, брати участь у місцевих виборах.

**с. Ценз осілості:**

- i. може бути встановлена вимога щодо місця проживання;
- ii. місце проживання в цьому разі тлумачиться як місце звичного проживання;
- iii. ценз осілості щодо громадян встановлюватися не може, за винятком участі в місцевих або регіональних виборах;
- iv. необхідна тривалість проживання не має перевищувати шести місяців; більш тривалий термін може встановлюватися винятково з метою захисту національних меншин;
- v. правом обирати й бути обраним можуть бути наділені й громадяни, що проживають за кордоном.

**д. Позбавлення права обирати й бути обраним:**

- i. можливість позбавлення права обирати й бути обраним може бути передбачена, але тільки за такої сукупності умов:

- ii. це має бути передбачене в законі;
- iii. має бути дотримано принципу пропорційності; умови позбавлення права бути обраним можуть бути менш жорсткими, ніж умови позбавлення права обирати;
- iv. підставою для такого позбавлення має бути визнання особи недієздатною через психічне захворювання або засудження за тяжкі злочини;
- v. окрім того, позбавлення політичних прав або визнання недієздатним через психічне захворювання має бути ясно проголошене в рішенні суду.

### **1.2. Списки виборців**

Для того, щоб списки виборців вважалися достовірними, доконечним є виконання наступних критеріїв:

- i. списки виборців мають бути постійними;
- ii. вони мають обновлятися регулярно, але щонайменше раз на рік. Там, де виборців не реєструють автоматично, має бути передбачена можливість їх реєстрації протягом порівняно тривалого часу;
- iii. списки виборців мають бути оприлюднені;
- iv. має існувати адміністративна процедура – під судовим контролем – або судова процедура, що дозволяє зареєструвати не внесеного до списку виборця; реєстрація на виборчій дільниці в день виборів здійснюватися не може;
- v. має існувати аналогічна процедура, що дозволяє виборцям вносити виправлення в неправильні записи;
- vi. для того, щоб особа, що змінила місце проживання або досягла встановленого в законі мінімального віку після дати остаточної публікації списків, могла взяти участь у голосуванні, може бути передбачена їх реєстрація в додатковому списку.

### **1.3. Реєстрація кандидатів:**

- i. реєстрація окремих кандидатів або списків кандидатів може бути обумовлена збором мінімального числа підписів;
- ii. закон не має ставити вимогу зібрати підписи понад одного відсотка виборців у відповідному окрузі;
- iii. при перевірці підписів слід дотримуватися чітких правил, зокрема щодо встановлених строків;
- iv. процес перевірки має, в принципі, охоплювати всі підписи; однак після того, як буде незаперечно встановлено, що необхідне число підписів уже зібрано, інші підписи можуть не перевірятися;
- v. підтвердження повноважень кандидатів має бути завершено до початку виборчої кампанії;
- vi. якщо кандидат або партія мусять вносити певну заставну суму, вона має підлягати відшкодуванню в разі, якщо цей кандидат



або партія набирають більше певного встановленого відсотка голосів; як сума застави, так і відсоток голосів не мають бути надмірними;

## **2. Рівні виборчі права**

Рівність виборчих прав має на увазі таке:

### **2.1. Рівність прав при голосуванні:**

Кожен виборець має, в принципі, один голос; у тому разі, коли виборча система передбачає наявність у виборців більше одного голосу, кожен виборець має рівну кількість голосів.

### **2.2. Рівноправність голосів:**

Місця в виборному органі мають рівномірно розподілятися між виборчими округами.

Принцип рівноправності голосів

- i. має поширюватися принаймні на вибори до нижніх палат законодавчих органів та стосовно регіональних і місцевих виборів;
- ii. має на увазі справедливий і чіткий розподіл місць між виборчими округами на підставі одного з таких критеріїв: чисельність населення даного округу, чисельність громадян, що в ньому проживають (включно з неповнолітніми), чисельність зареєстрованих виборців і, можливо, чисельність фактично голосуючих жителів. Можна передбачити відповідне поєднання цих критеріїв розподілу;
- iii. можуть бути взяті до уваги географічний критерій та межі адміністративного поділу чи й, можливо, навіть історичні границі;
- iv. максимально припустиме відхилення від норми не мало б перевищувати 10 відсотків, але в жодному разі не може перевищувати 15 відсотків, за винятком особливих обставин (захист інтересів компактно розселеної меншини, адміністративна одиниця з низькою щільністю населення);
- v. з метою гарантувати рівні виборчі можливості, розподіл місць має переглядатися принаймні раз на десять років, бажано, не під час проведення виборів;
- vi. у багатомандатних виборчих округах місця рекомендовано перерозподіляти без зміни меж виборчих округів, які, по змозі, мають збігатися з адміністративними межами;
- vii. у разі перегляду меж виборчих округів – відповідно до вимог одномандатної системи – він має:
  - бути неупередженим;
  - не завдавати шкоди інтересам національних меншин;
  - з урахуванням думки комісії, більшість складу якої є незалежні члени, серед котрих бажано мати спеціаліста з географії, соціолога й урівноважену кількість представників партій і, за потреби, представників національних меншин.

### **2.3. Рівність можливостей**

а. Всім партіям і кандидатам мають бути гарантовані рівні можливості, що має на увазі безстороннє ставлення органів державної влади, зокрема до:

- i. передвиборної агітації;
- ii. висвітлення в засобах масової інформації, зокрема публічних;
- iii. публічного фінансування партій та агітації.

б. Залежно від свого предмета, ця рівність може бути абсолютною чи пропорційною. У випадку абсолютної рівності ставлення до політичних партій не враховує їхньої поточної впливовості в парламенті або підтримки електорату. У випадку пропорційної рівності статус політичних партій мають визначати результати, досягнуті ними на виборах. Рівні можливості забезпечуються, зокрема, при розподілі ефірного часу на радіо й телебаченні, державних коштів й інших форм підтримки.

с. Відповідно до принципу свободи вираження поглядів, закон має передбачати певний мінімальний доступ всіх учасників виборів в ході передвиборної агітації до приватних електронних ЗМІ.

д. Фінансування політичних партій, кандидатів і передвиборної агітації має бути прозорим.

е. Принцип рівності можливостей за певних обставин може бути підставою для обмеження загальних витрат політичних партій, зокрема на агітацію.

### **2.4. Рівність і національні меншини**

а. Має бути дозволена діяльність партій, що представляють національні меншини.

б. Рівності виборчих прав, у принципі, не суперечить встановлення спеціальних норм, що гарантують національним меншинам певну квоту місць або винятки зі звичайних правил розподілу місць (наприклад, незастосування процентного бар'єра).

с. Жоден з кандидатів або виборців не зобов'язаний розкривати своєї належності до національних меншин.

### **2.5. Рівність і паритет статей**

Правові норми, що встановлюють мінімальний відсоток осіб тієї або іншої статі серед кандидатів, не слід розглядати як такі, що суперечать принципів рівності виборчих прав, якщо вони спираються на положення конституції.

## **3. Вільне голосування**

### **3.1. Свобода виборців формувати свою думку**

а. Державні органи зобов'язані дотримувати безсторонності, зокрема стосовно:

- i. засобів масової інформації;
- ii. наочної агітації;
- iii. права на демонстрації;
- iv. фінансування партій і кандидатів.

b. На державні органи покладають ряд позитивних зобов'язань: вони зокрема зобов'язані:

- i. оприлюднити імена висунутих кандидатів;
- ii. дати виборцям можливість ознайомитися зі списками кандидатів й окремими кандидатами, що беруть участь у виборах, наприклад, шляхом належного розміщення засобів наочної агітації;
- iii. інформація, згадана вище, має бути доступна мовами національних меншин.

c. Порушення обов'язку дотримувати нейтралітету або обмеження свободи виборців формувати свою думку має тягти за собою застосування санкцій.

### *3.2. Свобода волевиявлення виборців і боротьба з порушеннями на виборах*

- i. процедура голосування має бути простою;
- ii. виборці повинні завжди отримати змогу голосувати на виборчій дільниці. Інші способи голосування припустимі за таких умов:
- iii. голосування поштою можна допускати тільки в тому разі, якщо пошта працює надійно й безпечно; коло тих, хто має право голосувати поштою, може бути звужене до осіб, які перебувають у лікарнях або ув'язненні, або людей з обмеженою рухомістю, або осіб, що проживають за кордоном, виключаючи всяку можливість махінацій і залякування;
- iv. електронне голосування може бути використане лише в тому випадку, якщо воно безпечно й надійне; виборці зокрема мають дістати змогу одержати підтвердження того, що вони проголосували, і виправити, за потреби, допущену при голосуванні помилку з дотриманням таємниці голосування; система має бути прозорою;
- v. голосування за дорученням може бути дозволене за умови його регламентації суворими правилами; число доручень, які може одержати один виборець, повинно бути обмежене;
- vi. використання переносних скриньок для голосування може допускатися лише за дотримання суворих умов, що дозволяють запобігти ризику фальсифікації;
- vii. для оцінки вірогідності результатів голосування слід застосувати принаймні два такі критерії, як кількість виборців, що взяли участь у голосуванні, і кількість виборчих бюлетенів, вкинутих в скриньки для голосування;
- viii. членам виборчих комісій треба заборонити вносити хоча б які зміни у виборчі бюлетені або робити на них якісь позначки;
- ix. невикористані виборчі бюлетені мають постійно залишатися в приміщенні виборчої дільниці;
- x. дільничні комісії мають включати представників кількох партій, а спостерігачам, призначеним кандидатами, має бути дозволено надавати допомогу під час голосування й підрахунку голосів;

- xi. військовослужбовці мають, якщо це можливо, голосувати за місцем проживання. Якщо ні, доцільно зареєструвати їх для голосування на виборчій дільниці поблизу місця їхньої дислокації;
- xii. підрахунок голосів бажано проводити на виборчих дільницях;
- xiii. підрахунок голосів має здійснюватися прозоро. Спостерігачам, представникам кандидатів і представникам засобів масової інформації слід дозволити бути присутніми при підрахунку голосів. Ці особи мають також мати доступ до всіх протоколів;
- xiv. передача результатів вищому органу має здійснюватися в прозорий спосіб;
- xv. держава повинна карати будь-яке фальшування результатів виборів.

#### 4. Таємне голосування

- a. Для виборців таємне голосування – це не тільки право, але й обов'язок, невиконання якого має бути покаране шляхом визнання недійсним будь-якого виборчого бюлетеня, зміст якого став відомий іншим.
- b. Голосування має здійснюватися особисто. Сімейне голосування або будь-які інші форми контролю одним виборцем за волевиявленням іншого мають бути заборонені.
- c. Списки виборців, що проголосували, не мають бути оприлюднені.
- d. Порушення таємниці голосування має тягти за собою накладення санкцій.

#### 5. Пряме голосування

Обирати прямим голосування мають:

- i. членів принаймні однієї палати національного законодавчого органу;
- ii. органи законодавчої влади рівня нижчого, ніж національний;
- iii. місцеві ради.

#### 6. Періодичність виборів

Вибори мають проводитися регулярно; строк повноважень членів законодавчих зборів не має перевищувати 5 років.

## II. УМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ

### 1. Дотримання основних прав

a. Демократичні вибори неможливі без дотримання прав людини, зокрема свободи слова й преси, свободи пересування по країні, свободи зборів й об'єднання в політичних цілях, зокрема для створення політичних партій.

b. Обмеження цих свобод мають спиратися на норми закону, відповідати суспільним інтересам і принципу пропорційності.

## **2. Рівні регулювання і стабільність виборчого законодавства**

a. За винятком норм, що регулюють технічні питання й конкретні аспекти, – які можуть мати вигляд підзаконних актів виконавчої влади, – норми виборчого права мають бути закріплені принаймні у вигляді законів.

b. Основні елементи виборчого закону, зокрема власне виборчу систему, склад виборчих комісій і визначення меж виборчих округів, не можна переглядати менш як за рік до проведення виборів, або ж їх треба закріпити в конституції або в акті, що має більш високий рівень, ніж звичайний закон.

## **3. Процесуальні гарантії**

### **3.1. Організація голосування безстороннім органом**

a. Відповідальність за застосування норм виборчого права має нести безсторонній орган.

b. Там, де немає багатолітньої традиції незалежності адміністративної влади від політичної влади, на всіх рівнях – від національного до рівня виборчої дільниці – належить створювати незалежні, безсторонні виборчі комісії.

c. Центральна виборча комісія має бути постійно діючим органом.

d. До її складу мають входити:

- i. принаймні один представник суддівського стану;
- ii. представники партій, уже представлених у парламенті або таких, що набрали більше певного відсотка голосів; ці особи мають бути компетентними в питаннях виборів.

До її складу можуть входити:

- iii. представник міністерства внутрішніх справ;
- iv. представники національних меншин.

e. Політичні партії мають бути рівною мірою представлені у виборчих комісіях або мають мати змогу спостерігати за роботою відповідного безстороннього органу. Рівність може витлумачуватися як абсолютна або пропорційна (див. пункт 1.2.3.b).

f. Члени виборчих комісій не можуть бути відкликані на власний розсуд органами, які їх призначають.

g. Членам виборчих комісій слід забезпечити стандартну підготовку.

h. Бажано, щоб виборчі комісії ухвалювали рішення кваліфікованою більшістю голосів або консенсусом.

### **3.2. Спостереження за виборами**

a. Як національним, так і міжнародним спостерігачам слід надати якомога ширші можливості для участі в спостереженні за проведенням виборів.

b. Спостереження не має обмежуватися лише днем виборів, але охоплювати й період реєстрації кандидатів та, за потреби, виборців, а також період проведення передвиборної агітації. Воно має дати змогу встановити, чи не мали місце які-небудь порушення як до, так і під час виборів і після них. Спостереження повинно завжди бути можливим на етапі підрахунку голосів.

с. Місця, в яких спостерігачі не мають права з'являтися, слід чітко визначити в законі.

д. Предметом спостереження має також бути дотримання органами влади принципу безсторонності.

### 3.3. Існування дієвої системи оскарження

а. Інстанцією, до якої спрямовують скарги з усіх виборчих питань, має бути виборча комісія або суд. Стосовно виборів у парламент може бути передбачена змога оскарження до парламенту як до першої інстанції. У всякому разі, слід передбачити можливість остаточного оскарження до суду.

б. Процедура має бути простою і позбавленою формалізму, зокрема щодо прийнятності скарг.

с. Положення щодо процедури оскарження та, зокрема, повноважень та обов'язків різних органів, мають бути чітко прописані в законі з метою уникнути колізії прав (як позитивної, так і негативної). Ні сторона, що оскаржує, ні органи влади не можуть мати права обирати орган з розгляду таких скарг.

д. Компетенція органу з розгляду скарг має поширюватися зокрема на такі питання, як право обирати – включаючи списки виборців – і бути обраним, відповідність кандидатур установленим вимогам, належне дотримання правил, що регулюють проведення передвиборної агітації, і результати виборів.

е. Орган з розгляду скарг має бути уповноваженим анулювати вибори в тих випадках, коли порушення могли вплинути на їхні результати. Можливість анулювати результати виборів має бути передбачена як для виборів у цілому, так і для результатів по окремих виборчих округах чи дільницях. У випадку анулювання результатів голосування на відповідній території мають бути організовані нові вибори.

ф. Усі кандидати й виборці, зареєстровані в відповідному виборчому окрузі, мають мати право на оскарження. На випадок оскарження результатів виборів з боку виборців можуть бути встановлені розумні вимоги щодо мінімального числа виборців.

г. Строки подачі скарг і терміни їх розгляду мають бути короткі (у першій інстанції від трьох до п'яти діб).

h. Треба гарантувати стороні, що оскаржує, такий порядок розгляду, при якому будуть заслухані обидві сторони.

і. У тих випадках, коли в ролі органів з розгляду скарг виступають вищі виборчі комісії, вони мають бути вповноважені *ex officio*\* виправляти або анулювати рішення нижчих виборчих комісій.

## 4. Виборча система

За умови дотримання згаданих вище принципів застережень щодо вибору будь-якої виборчої системи немає.

---

\* За посадою (лат. – прим. ред.)

---

---

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ДОПОВІДЬ**  
ухвалена Венеціанською комісією на 52-му пленарному засіданні,  
(Венеція, 18-19 жовтня 2002 року)

*Загальні зауваження*

1. Поряд із правами людини й верховенством права одним з трьох стовпів європейського конституційного доробку, а також діяльності Ради Європи, є демократія. Демократія немислима без виборів з дотриманням певних засад, які й дають підстави вважати їх за демократичні.

2. Ці засади становлять особливий аспект європейської конституційної спадщини, який цілком обґрунтовано можна назвати «загальноєвропейським досвідом в царині виборів». Досвід оцей включає два аспекти. Перший – це міцні підвалини європейського виборчого доробку, а саме такі конституційні принципи виборчого права, як загальні, рівні, вільні й прямі вибори шляхом таємного голосування. Другий – це те, що справді демократичні вибори неможливі без дотримання певних основоположних принципів для демократичної держави, в якій сповідують верховенство права, – таких, як повага до основних прав, стабільність виборчого права й існування дієвих процесуальних гарантій. Тому-то наведений нижче текст – як і викладені вище керівні принципи – має два складники: по-перше, в ньому йде мова про визначення й практичні наслідки застосування принципів європейського виборчого доробку, а по-друге, про умови, потрібні для їх застосування.

**I. ОСНОВНІ ЗАСАДИ ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ  
В ГАЛУЗІ ВИБОРІВ**

*Вступ: принципи і їхня правова основа*

3. Вибори, що відповідають спільним для європейського доробку засадам, на які спирається справді демократичне суспільство, мають проводитися з дотриманням таких основних норм: *виборче право має бути загальним, рівним, вільним і прямим при таємному голосуванні*. Крім того, вибори мають проводитися регулярно. Всі ці принципи в сукупності становлять європейський виборчий доробок.

4. Хоча всі ці принципи – класичні за своїм характером, їх втілення ставить цілу низку питань, що заслуговують уважного вивчення. Було б доцільно спробувати виокремити з них базові положення, від яких жодна європейська держава відхилитися не може.

5. Базу європейського виборчого доробку складають, перш за все, міжнародні норми. На загальному рівні відповідну міжнародну норму знаходимо в статті 25 (b) Міжнародного пакту про громадянські й політичні права, у якій прямо перелічено всі ці принципи, крім прямого голосування, хоча останнє, зрештою, мається на увазі<sup>2</sup>. Загальноєвропейська норма закріплена в статті 3 Додаткового протоколу до Європейської конвенції про

---

<sup>2</sup> Див. ст. 21 Загальної декларації прав людини.

права людини, в якій прямо передбачене право на періодичні вільні вибори шляхом таємного голосування<sup>3</sup>; інші принципи також закріплені в практиці з прав людини<sup>4</sup>. Право на прямі вибори також було визнано Страсбурзьким судом, принаймні в порядку презумпції<sup>5</sup>. Разом з тим конституційні принципи, спільні для всього континенту, можна відшукати не тільки в міжнародних текстах, але й більше: нерідко вони докладніше вписані в національних конституціях<sup>6</sup>. У тих випадках, коли законодавство й практика різних країн збігаються, це дозволяє визначити зміст цих принципів більш точно.

## 1. Загальне виборче право

### 1.1. Правило й винятки

6. Загальне виборче право охоплює як активну правоздатність – право обирати, так і пасивну – право бути обраним. Право обирати й бути обраним може обмежуватися певними умовами, повний перелік яких наведено нижче. Найпоширенішими умовами є *вік і громадянство*.

а. Умовою права обирати й бути обраним є певний мінімальний вік; проте досягнення повноліття, з яким пов'язують не тільки набуття прав, але й обов'язків цивільного характеру, має означати й набуття принаймні права обирати. Щодо права бути обраним може бути встановлений більш зрілий вік, утім, за винятком випадків, коли для займання певних посад установлено особливий віковий ценз (наприклад, для членів верхньої палати чи глави держави), цей вік не мав би перевищувати 25 років.

б. У законодавстві більшості країн умова *громадянства* передбачена. Проте нині стає помітнішою тенденція надавати осілим іноземцям політичних прав на місцевому рівні відповідно до Конвенції Ради Європи про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні<sup>7</sup>. Саме тому є рекомендація надавати іноземцям, що проживають у якійсь місцевості більше певного часу, право голосу на місцевих виборах. Крім того, у рамках процесу європейської інтеграції громадяни європейських країн отримали право обирати й бути обраними на муніципальних виборах та на виборах у Європейський парламент, що провадяться в країні-члені ЄС, у якій вони

<sup>3</sup> Стаття 3 «Право на вільні вибори»: «Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечуватимуть вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу».

<sup>4</sup> Щодо загальності, див. зокрема рішення ЄСПЛ № 9267/81 у справі «Мат'є-Моен і Клерфей проти Бельгії» від 2 березня 1997 р., Серія А, том 113, стор. 23; рішення в справі «Жігона та ін. проти Греції», 1 липня 1997 р., № 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 і 27755/95 в «Collected Judgments and Decisions», 1997-IV, стор. 1233; щодо рівності див. вищезгадане рішення у справі «Мат'є-Моен і Клерфей», стор. 23.

<sup>5</sup> ЄСПЛ № 24833/94, рішення в справі «Метьюз проти Сполученого Королівства», 18 лютого 1999 р., «Collected Judgments and Decisions» 1999-I, п. 64.

<sup>6</sup> Наприклад, ст. 38.1 Конституції Німеччини, ст.ст. 68.1 і 69.2 Конституції Іспанії та ст. 59.1 Конституції Румунії.

<sup>7</sup> Див. ETS 144.



проживають<sup>8</sup>. Разом з тим застосування критерію громадянства може інколи наражатися на певні проблеми, як-от коли якась держава з певних – наприклад, лінгвістичних – підстав відмовляє в наданні громадянства особам, що проживають на її території протягом кількох поколінь. А ще, згідно з Європейською конвенцією про громадянство<sup>9</sup>, особи, котрі мають подвійне громадянство, можуть користуватися такими ж самими виборчими правами, що й інші громадяни<sup>10</sup>.

с. По-третє, на право обирати та/або бути обраним можуть поширювати вимоги щодо *місця проживання*<sup>11</sup>, причому під місцем проживання мають на увазі місце звичного проживання. Щодо участі в місцевих і регіональних виборах, то, якщо передбачений період проживання не перевищує кількох місяців, вимога стосовно до місця проживання, здається, не суперечить принципів загального виборчого права; установлення ж тривалішого строку припустиме лише для захисту національних меншин<sup>12</sup>. З іншого боку, багато держав надають право обирати й навіть право бути обраним своїм громадянам, що живуть за кордоном. Така практика може за деяких обставин призводити до зловживань, як-от коли громадянство надається за етнічною ознакою. Можна передбачити реєстрацію виборця й не за основним місцем його проживання, якщо той як правило проживає в цьому місці, що, наприклад, засвідчують дані про сплату ним місцевих податків. Зрозуміло, що в такому разі не допускається реєстрація виборця за основним місцем проживання.

Свобода пересування громадян в межах усієї країни, а також їхнє право будь-коли до неї повернутися – одне з основних прав, без якого неможливі справді демократичні вибори<sup>13</sup>. У виняткових випадках – коли хтось проти власної волі виявляється переміщеним, доцільно тимчасово надати таким особам право вважатися за тих, хто перебуває за своїм колишнім місцем проживання.

d. І нарешті, можуть бути передбачені *підстави для зупинення дії політичних прав*. Утім, такі підстави мають відповідати звичайним умовам, на яких можуть бути обмежені основні права; інакше кажучи, вони мають<sup>14</sup>:

- бути передбачені в законі;
- відповідати принципів пропорційності;
- спиратися на визнання особи недієздатною через психічну хворобу або засудження за серйозне правопорушення.

<sup>8</sup> Стаття 19 Договору про заснування Європейського співтовариства.

<sup>9</sup> Див. ETS 166, стаття 17

<sup>10</sup> ЄСПЛ займає обережнішу позицію: див. рішення Європейської комісії з прав людини № 28858/95, рішення від 25.11.96 у справі «Ганчев проти Болгарії», DR 87, стор. 130.

<sup>11</sup> Див. з цього питання поки що останнє за часом рішення ЄСПЛ № 31891/96 від 07.09.99, у справі «Хільбе проти Ліхтенштейна».

<sup>12</sup> Див. рішення Європейської комісії з прав людини № 23450/94 від 15.09.97 р. у справі «Полакко і Гарофало проти Італії» (стосовно до Трентіно-Альто Адідже).

<sup>13</sup> Див. главу II.1 нижче.

<sup>14</sup> Див., наприклад, рішення ЄСПЛ № 26772/95 у справі «Лабіта проти Італії», 6 квітня 2002 р., п. 201 і наступні.

Крім того, позбавити ту або іншу особу політичних прав може тільки суд шляхом ухвалення відповідного рішення. Утім, в разі обмеження прав з підстав психічного захворювання відповідне рішення суду може визнавати особу недієздатною, а вже позбавлення цивільних прав впливати *ipso jure*.

Умови, на яких особа може бути позбавлена свого права бути обраною, можуть бути не такі суворі, як умови позбавлення її права обирати, бо в цьому випадку йдеться про займання публічної посади, тож заборона її займати особам, діяльність котрих на ній могла б зашкодити вагомішим інтересам суспільства, може виявитися цілком законною.

### 1.2. Списки виборців

7. Належне ведення *списків виборців* має суттєве значення для гарантування загального виборчого права. У той же час видається можливим, щоб виборців включали в ці списки не автоматично, а тільки на їхнє прохання. На практиці в списках виборців нерідко виявляють неточності, що призводить до конфліктів. Брак досвіду з боку органів влади, міграція населення й байдуже ставлення громадян до перевірки внесених у списки виборців даних, коли їм надають змогу з ними познайомитися, ускладнюють ведення цих списків. Для того, щоб списки виборців відповідали дійсності, необхідно забезпечити виконання низки умов:

i. списки виборців мають бути постійними;

ii. вони мають регулярно – принаймні раз на рік – оновлюватися в такий спосіб, аби муніципальні (місцеві) органи влади призвичаїлися щороку, о тій самій порі виконувати всі покладені на них обов'язки з приведення списків у сучасний стан. Там, де реєстрація виборців не проводиться автоматично, можливість реєстрації має бути передбачена протягом досить тривалого часу;

iii. списки виборців мають оприлюднюватися. Остаточний оновлений варіант має надсилатися до вищої інстанції під наглядом безстороннього органа, відповідального за застосування закону про вибори;

iv. має існувати адміністративна – з можливістю перегляду судовим органом – або судова процедура, що дозволяє виборцям, не включеним у списки, домогтися реєстрації. У деяких країнах передбачено, що внесення в додатковий список припиняється, скажімо, за 15 днів до проведення виборів або навіть і в день виборів. В останньому випадку, хоч він є вражаючим проявом лібералізму, включення в списки виборців залежить від ухвали суду, що змушений проводити засідання в день виборів, внаслідок чого така процедура не відповідає організаційним потребам, що лежать в основі функціонування будь-якої демократії. Однак дозволяти виборчим комісіям реєструвати виборців безпосередньо в день виборів не слід;

v. крім того, неточності в списках виборців з'являються як внаслідок необґрунтованого включення окремих виборців, так і невключення деяких із них. Тож має існувати процедура, аналогічна згаданій у попередньому пункті, що дозволяла б виборцям вносити виправлення в неточні записи. Коло виборців, що мають право вимагати внесення таких виправлень, можна обмежити особами, що проживають на території даного виборчого округу, або виборцями, зареєстрованими на даній виборчій дільниці;

ві. для того, щоб особи, які змінили своє місце проживання або досягли встановленого в законі мінімального віку вже після дати публікації остаточного варіанта списку виборців, могли взяти участь у голосуванні, можна передбачити можливість їх реєстрації в додатковому списку.

### 1.3. Висування кандидатів

8. Вимога зібрати певне число *підписів*, щоби виставити свою кандидатуру, теоретично відповідає принципів загального виборчого права. Фактично, лише маргінальні партії, може, стикаються з якимись серйозними труднощами при зборі потрібної кількості підписів – за умови, що вимога про збір підписів не використовуються для того, щоб позбавити кандидатів змоги висуватися. Щоб уникнути такого маніпулювання, бажано встановити в законі вимогу про збір підписів у кількості, що не перевищує одного відсотка виборців<sup>15</sup>. При перевірці підписів слід дотримуватися чітких правил, встановлених строків, і перевіряти всі підписи підряд, а не вибірково<sup>16</sup>; однак після того, як внаслідок перевірки буде незаперечно встановлено, що потрібну кількість підписів уже зібрано, від перевірки решти підписів можна відмовитися. Так чи інакше, перевірку повноважень кандидатів треба завершувати до початку виборчої кампанії, оскільки несвочасність посвідчення кандидатур може поставити деякі партії або кандидатів в нерівне становище щодо здатності вести кампанію.

9. Існує ще одна процедура, відповідно до якої кандидати або партії зобов'язані внести певну заставу, що підлягає відшкодуванню тільки в тому разі, коли відповідний кандидат або партія наберуть більше певного встановленого відсотка голосів. Здається, що така практика більш ефективна, ніж збір підписів. Однак розмір цієї застави й число голосів, які треба набрати для її відшкодування, не мають бути надмірними.

## 2. Рівність виборчого права

Рівність у питанні виборів охоплює цілий ряд аспектів. Одні стосуються рівності виборчого права – цінності, що поділяють на всьому континенті, тим часом як інші аспекти виходять за межі цієї концепції, вважати, що вони відбивають якийсь спільний стандарт, не можна. Що ж до принципів, дотримання яких має бути забезпечене за будь-яких обставин, то це – рівність голосів, рівність виборчих прав і рівність можливостей. З іншого боку, не можна вимагати обов'язкової рівності результатів, що була б забезпечена, наприклад, за допомогою пропорційного представництва партій або статей.

### 2.1. Рівність голосів

11. *Рівність голосів* означає, що кожен виборець має звичайно один і тільки один голос. Очевидно, що множинність голосів (і дотепер досить поширене порушення в нових демократіях) не припустима – ні тоді, коли

<sup>15</sup> CDL (99) 66, стор. 9.

<sup>16</sup> CDL-INF (2000) 17, стор. 4-5; CDL (99) 67, стор. 7-8.

виборець має право проголосувати більше одного разу в тому самому місці, ні тоді, коли він (або вона) має право проголосувати в кількох різних місцях, наприклад, за теперішнім місцем проживання і за колишнім.

12. У деяких системах виборець, утім, має більш як один голос. Наприклад, у виборчій системі, що допускає роздільне голосування (голосування за кандидатів, яких обирають з кількох списків), виборець може мати по одному голосу на кожну вакантну посаду. Можна бачити й системи, в яких одне голосування проводиться в рамках меншого виборчого округу, а інше – у рамках більшого, що часто має місце в системах, де поєднуються одномандатні округи й пропорційне представництво на національному або регіональному рівні<sup>17</sup>. У цьому випадку рівність права голосу означає, що всі виборці мають мати рівну кількість голосів.

## 2.2. Рівність виборчих повноважень

13. Рівність виборчих повноважень у тих випадках, коли вибори проводяться не в одномандатному виборчому окрузі, передбачає встановлення меж виборчих округів таким чином, щоб місця депутатів, які представляють населення у нижніх палатах, порівну розподілялися між виборчими округами на основі чіткого критерію – наприклад, чисельності населення даного виборчого округу, кількості громадян, що проживають у цьому окрузі (включаючи неповнолітніх), кількості зареєстрованих виборців або й, може, кількості осіб, що реально беруть участь у голосуванні. Можна припустити й поєднання таких критеріїв. Такі ж норми діють і стосовно регіональних і місцевих виборів. Коли цей принцип порушується, ми маємо справу з явищем, відомим як «*виборча геометрія*». «Виборча геометрія» зустрічається у вигляді «активної виборчої геометрії», коли розподіл місць відразу ж призводить до нерівного представництва, або у вигляді «пасивної», яка виникає внаслідок консервації без змін територіального розподілу місць і меж виборчих округів. Крім того, в рамках систем, у яких принцип пропорційного представництва втілено не повністю, а особливо в рамках мажоритарних (чи плуралістичних) виборчих систем, не виключена можливість іншого типу передвиборних махінацій («джеррімандеринг»), коли внаслідок штучного «перекроювання» меж виборчих округів переваги отримує одна з партій.

14. Межі виборчих округів можуть також бути визначені на основі географічних критеріїв, адміністративних, навіть історичних кордонів, які також нерідко визначає географія.

15. Максимально припустиме відхилення від прийнятого критерію розподілу залежить від конкретної ситуації, однак звичайно не мало б перевищувати 10% чи щонайбільше 15%, якщо не йдеться про справді виняткові обставини (коли малолюдна адміністративна одиниця має однаковий статус з іншими і, отже, право мати принаймні одного представника в

---

<sup>17</sup> Див., наприклад, ст. 64 Конституції Албанії і розділ 1 Федерального закону Німеччини про вибори.

нижній палаті, або коли вона є місцем компактного проживання національної меншини)<sup>18</sup>.

16. Щоб уникнути «пасивної виборчої геометрії» треба принаймні раз на десять років переглядати розподіл місць, причому бажано не в рік проведення виборів, що дозволить зменшити небезпеку політичних маніпуляцій<sup>19</sup>.

17. У багатомандатних виборчих округах «виборчої геометрії» можна легко уникнути завдяки регулярному розподілу місць між виборчими округами на підставі визначеного критерію. У цьому випадку виборчі округи мали б співвідноситися з адміністративними одиницями, а перерозподіл був би небажаний. У тих випадках, коли голосування проводиться за одномандатним принципом, межі виборчих округів треба переглядати після кожного перерозподілу місць. Політичні наслідки встановлення або перегляду меж виборчих округів досить значні, і тому вкрай важливо, щоб цей процес не здійснювався в інтересах однієї з партій і не зачіпав інтереси національних меншин. Країни з міцними демократичними підвалинами обирають різні підходи до цієї проблеми й керуються різними принципами. Новим демократіям варто взяти на озброєння прості критерії й легкі для реалізації процедури. Найкращий вихід вбачається в тому, щоб на першому етапі доручити рішення цієї проблеми комісії, більшість членів якої були б незалежними й до складу якої входили б, бажано, географ, соціолог, збалансована кількість представників різних партій, а також, за потреби, представники національних меншин. Після цього парламент міг би на підставі пропозицій комісії ухвалити рішення, передбачивши можливість одного оскарження.

### 2.3. Рівність можливостей

18. Рівність можливостей має бути забезпечена всім партіям і кандидатам, і спонукати державу ставитися до них безсторонньо і однаковою мірою застосовувати до всіх ті ж самі норми закону. Так, вимога щодо нейтральності поширюється на *передвиборчу агітацію* і *висвітлення ходу виборів у засобах масової інформації*, зокрема державних ЗМІ, а також на *державне фінансування партій та агітації*. Рівність можливостей може витлумачуватися на два способи – як рівність «абсолютну» і рівність «пропорційну». «Абсолютна» рівність означає, що **політичні партії** користуються рівним статусом, що не залежить від їхньої реальної ваги в парламенті чи підтримки електорату. Цей критерій слід застосовувати, коли йдеться про використання суспільної інфраструктури та засобів агітації (наприклад, реклами, поштових і аналогічних послуг, проведення демонстрацій в громадських місцях, надання громадських приміщень для проведення масових заходів). «Пропорційна» ж рівність припускає, що ставлення до політичних партій залежить від кількості отриманих ними голосів. Принцип рівності можли-

<sup>18</sup> Див. CDL (98) 45, стор. 3; CDL (99) 51, стор. 8; CDL (2000) 2, стор. 5; CDL-AD (2002) 9, п. 22.

<sup>19</sup> CDL-AD (2002) 9, п. 23.

востей (абсолютної та/або пропорційної) застосовується зокрема при розподілі ефірного часу на радіо й телебаченні, державних коштів та інших форм підтримки. Деякі форми підтримки можуть надаватися, з одного боку, на засадах абсолютної рівності, а з іншого боку – пропорційної.

19. Основна мета – це дати основним політичним силам змогу виражати свої думки в провідних органах масової інформації країни і щоб усі політичні сили мали право проводити свої мітинги, в тому числі й у громадських місцях, розповсюджувати літературу й користуватися своїм правом на розміщення агітаційних матеріалів. Усі ці права мають бути чітко регламентовані – з дотриманням принципів свободи вираження поглядів, – а будь-яке порушення цього права з боку влади або з боку учасників агітації має тягти за собою відповідні санкції. Для виправлення ситуації напередодні виборів слід забезпечити право на оперативне оскарження. Відомо, втім, що необ'єктивне висвітлення передвиборної агітації та кандидатів у засобах масової інформації є однією з найпоширеніших проблем, що виникають під час виборів. Тому надзвичайно важливо в кожній країні скласти перелік засобів масової інформації й подбати про те, щоб кандидатам і партіям було надано достатньо збалансований обсяг ефірного часу або рекламного простору, у тому числі на державних радіо- і телевізійних каналах.

20. Відповідно до принципу свободи вираження поглядів, закон має передбачати, що приватні аудіовізуальні ЗМІ надають для проведення виборчої агітації усім учасникам виборів певний мінімальний доступ.

21. Питання про фінансування, зокрема, про необхідність забезпечення прозорості фінансування, розглядається нижче<sup>20</sup>. З метою ж забезпечення рівності можливостей встановлюють обмеження на витрати політичних партій, особливо на агітацію.

#### **2.4. Рівність і національні меншини**

22. Відповідно до принципів міжнародного права виборче право має гарантувати рівність для осіб, що належать до національних меншин, а це зокрема означає заборону будь-якої дискримінації щодо них<sup>21</sup>. Так, національні меншини мають користуватися правом створювати свої політичні партії<sup>22</sup>. Порядок визначення меж округів і правила, що встановлюють процентний бар'єр, не мають створювати перешкод для входження осіб, що належать до меншин, до складу виборного органу.

23. Принципові рівності не суперечать деякі заходи, вживані на забезпечення мінімального представництва меншин – шляхом, визначення квоти місць<sup>23</sup> або встановлення винятків зі звичайних правил розподілу місць (наприклад, незастосування процентного бар'єру до партій, що представ-

---

<sup>20</sup> Див. главу II.3.5 нижче.

<sup>21</sup> Стаття 4.1 Рамкової конвенції про захист національних меншин (ETS 157).

<sup>22</sup> Щодо заборони на створення політичних партій та аналогічних заходів див. CDL-INF(2000) 1.

<sup>23</sup> Як це має місце в Словенії та Хорватії.

ляють національні меншини<sup>24</sup>). Крім цього, можна передбачити, що громадяни, які належать до національних меншин, мають право голосувати як за загальний список, так і за список національних меншин. При цьому ні від кандидатів, ні від виборців не можна вимагати доказів їх належності до національної меншини<sup>25, 26</sup>.

### 2.5. Рівність і паритет статей

24. Якщо існує відповідна конституційна основа<sup>27</sup>, можна було б прийняти відповідні норми, що якоюсь мірою сприяли б балансові або навіть і паритетові у представництві чоловіків і жінок у виборних органах. Якщо ж таких конституційних підстав немає, подібні положення можуть бути визнані як такі, що суперечать принципу рівності й свободі асоціації.

25. Крім того, сфера застосування цих норм залежить від виборчої системи. У системі з фіксованими партійними списками рівність буде забезпечена в випадку, коли кількість чоловіків і жінок, що обираються за партійними списками, однакова. Проте там, де дозволене рейтингове голосування або голосування проти своєї партії, немає гарантій, що виборець обиратиме представників обох статей порівно, а це може призвести до диспропорції у складі виборного органу.

## 3. Вільне голосування

26. Вільне голосування охоплює два різних аспекти: вільне формування виборцем своєї думки й вільне вираження цієї думки, тобто вільна процедура голосування й точна оцінка отриманих результатів.

### 3.1. Свобода виборців формувати свою думку

а. Свобода виборців формувати свою думку почасти перегукується з рівністю можливостей. Її існування передбачає, що держава, – і органи публічної влади в цілому, – дотримують свого обов'язку бути безсторонніми, зокрема там, де йдеться про використання засобів масової інформації, використання засобів наочної агітації, права на проведення демонстрацій у громадських місцях і фінансування партій та кандидатів.

б. На органах державної влади лежать і деякі позитивні зобов'язання. Вони мають забезпечити голосування народу щодо кандидатів, висунутих відповідно до закону. Висування конкретних кандидатів може бути заборонено лише за виняткових обставин – коли цього вимагає більш вагомий суспільні інтереси. Органи державної влади також мають дати виборцям

<sup>24</sup> Як це має місце в Німеччині й Польщі. Румунське законодавство передбачає представництво організацій національних меншин навіть у тому разі, якщо кількість голосів, що вони здобули, становить (лише) 5 відсотків від середньої кількості фактично поданих голосів, потрібних для обрання депутата нижньої палати національного парламенту.

<sup>25</sup> Стаття 3 Рамкової конвенції про захист національних меншин (ETS 157).

<sup>26</sup> Щодо законодавства про вибори і національні меншини див. CDL-INF (2000) 1.

<sup>27</sup> Див. статтю 3.2 Конституції Франції; див. також рішення від 18 грудня 1982 року, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, 1982, стор. 66 і далі.

зможу знайомитися з партійними списками й кандидатами, що беруть участь у виборах, зокрема за допомогою належного розміщення засобів наочної агітації. Відповідна інформація має бути доступна також і мовами національних меншин, принаймні там, де вони становлять певну частину населення.

Вільному формуванню думок виборців можуть також перешкоджати дії *фізичних осіб*, що намагаються, наприклад, підкупити виборців: такій практиці держава зобов'язана запобігати або належним чином за неї карати.

с. Для забезпечення дієвості норм, що стосуються вільного формування виборцями своєї думки, будь-яке порушення вищевказаних норм має бути покараним.

### **3.2. Вільне волевиявлення й боротьба з порушеннями на виборах**

#### **3.2.1. Загальні положення**

27. Вільне волевиявлення насамперед вимагає неухильного дотримання встановленої законом *процедури голосування*. На практиці виборці мають отримати змогу віддати свої голоси за списки або зареєстрованих кандидатів, тобто одержати бюлетені для голосування з їхніми іменами й опустити ці бюлетені в скриньку для голосування. Держава зобов'язана надати відповідне приміщення для голосування. Виборці мають бути захищені від залякування або обмежень, які б їм перешкождали голосувати або віддавати свій голос відповідно до своїх намірів, хоча б від кого такі погрози не виходили – від влади або від окремих осіб; такому роду дій держава зобов'язана запобігати і їх карати.

28. Крім того, виборець має право на достовірність результатів голосування; держава зобов'язана припиняти будь-які порушення в ході виборів.

#### **3.2.2. Процедура голосування**

29. Процедура голосування відіграють найважливішу роль у виборчому процесі в цілому, оскільки найбільш висока ймовірність порушень існує саме в ході голосування.

30. У деяких країнах практична реалізація демократичних норм вимагає радикальної зміни ставлення до них, чому мають активно сприяти органи влади. У цьому плані слід вжити конкретних заходів для протидії традиціям і звичаям, які негативно впливають на вибори. В основному подібні порушення, зокрема такі, як «сімейне голосування»<sup>28</sup>, мають місце в процесі голосування.

31. Всі ці спостереження приводять нас до такого висновку: *процедура голосування має залишатися простою. Можна рекомендувати дотримуватися викладених нижче критеріїв.*

32. Якщо склад виборчих комісій сформовано на основі збалансованого представництва різних політичних напрямків, можна вважати, що в такому разі допустити порушення буде складно, а про об'єктивність голосування слід судити по двох основних критеріях: кількості виборців, що прого-

---

<sup>28</sup> Див. далі розділ I.4.



лосували, проти кількості виборчих бюлетенів в скринці для голосування. Перший показник можна встановити по кількості підписів у списку виборців. Однак людська натура така (навіть якщо відкинути навмисні порушення), що домогтися повного збігу цих двох показників досить складно. Певне уявлення про реальну ситуацію можуть дати які-небудь додаткові заходи контролю – такі, як нумерація корінців виборчих бюлетенів або зіставлення загальної кількості виборчих бюлетенів в скринці для голосування з врахуванням анульованих і невикористаних бюлетенів із числом виборчих бюлетенів, виданих даній виборчій дільниці, але не варто мати ілюзій із приводу того, що результати цих різних підрахунків точно збігатимуться. Збільшення кількості різних підрахунків таїть ту небезпеку, що розбіжності при підрахунках і зрештою фактичні порушення, не сприйматимуться серйозно. Краще пильно контролювати два показники, ніж абияк – і, отже, неефективно – контролювати велике число змінних.

33. Усі невикористані бюлетені для голосування мають залишатися на виборчій дільниці, а не передаватися для зберігання кудись інде. З моменту відкриття виборчої дільниці приготовлені бюлетені для голосування мають перебувати на очах: наприклад, на столі в одного з керівників дільничної комісії. Не можна допускати, щоб, крім цього, бюлетені лежали десь у шафі або інших місцях.

34. Засвідчення виборчих бюлетенів підписом і печаткою не має проводитися в момент його видачі виборцеві, адже підпис і печатку можна поставити так, що пізніше, при підрахунку голосів можна буде ідентифікувати виборця, а це було б порушенням таємниці голосування.

35. З тої миті, як виборець візьме свій виборчий бюлетень, ніхто інший до бюлетеня доторкатися не може.

36. Важливо, щоб до складу виборчої комісії входили представники різних партій і щоб на дільниці були присутні призначені кандидатами спостерігачі.

37. Виборцю слід завжди забезпечити змогу проголосувати на виборчій дільниці, проте за певних умов допускаються й інші зазначені нижче форми голосування.

#### **3.2.2.1. Голосування поштою й, за певних обставин, за довіреністю**

38. Голосування поштою й голосування за довіреністю у західних країнах допускають повсюдно, втім, конкретні умови такого голосування істотно різняться. Так, голосування поштою може бути досить поширене в одній країні й заборонене в іншій – через побоювання порушень. Таке голосування слід допускати лише в тому разі, коли поштова служба є безпечна – тобто захищена від навмисного втручання, і надійна – в тому сенсі, що функціонує належним чином. Голосування за довіреністю можна допускати за умов дотримання дуже суворих правил – знову ж таки з метою запобігти порушенням; число довіреностей, які може одержати один виборець, повинно бути обмеженим.

39. Жодну з цих форм голосування не слід заохочувати, якщо труднощі, їй притаманні, включно з вищим ризиком «сімейного» голосування,

можуть ще більше зростати через неякісну роботу поштової служби. Проте голосування поштою з урахуванням певних застережних заходів може стати в пригоді для того, щоб дати змогу взяти участь у голосуванні – в тій мірі, в якій немає ризику порушень або залякування – хворим, що перебувають на стаціонарному лікуванні в лікарнях, особам, що перебувають в ув'язненні, особам з обмеженою рухомістю або особам, що проживають за кордоном. Це позбавить потреби мати переносну скриньку, використання якої найчастіше призводить до проблем і небезпеки маніпуляцій. Голосування поштою має здійснюватися відповідно до спеціальної процедури за кілька днів до дня виборів.

40. Використовувати *переносні скриньки для голосування* небажано, бо це пов'язано з серйозною небезпекою зловживань. Проте, якщо їх усе ж використовують, з метою попередити порушення слід встановити тверді умови, включно з вимогою бути присутніми біля скриньки кільком членам дільничної виборчої комісії – представникам різних політичних партій.

### 3.2.2.2. Голосування військовослужбовців

41. У тих випадках, коли військовослужбовці не можуть прибути додому в день голосування, бажано їх зареєструвати на виборчих дільницях поблизу місць дислокації. Паспортні дані відповідних військовослужбовців місцеве командування надсилає муніципальним органам влади, які потім включають їхні імена в список виборців. Виняток з цього порядку можна зробити в тому разі, коли казарми розташовані надто далеко від найближчої виборчої дільниці. У військових частинах для спостереження протягом передвиборного періоду доцільно створити спеціальні комісії, що слідкували б за тим, щоб командири не примушували підлеглих до певного політичного вибору чи й просто не наказували його зробити.

### 3.2.2.3. Механічні й електронні системи голосування

42. У деяких країнах уже застосовують механічні або електронні системи голосування або готуються до їхнього впровадження. Перевага цих методів стає очевидною в разі одночасного проведення кількох виборів, хоча й при цьому, щоб мінімізувати небезпеку порушень, доводиться вживати певних запобіжних заходів – зокрема надаючи виборцеві змогу відразу ж після голосування перевірити, як був зареєстрований його голос. Очевидно, що при цій формі голосування дуже важливо забезпечити складання бюлетенів таким чином, щоб уникнути плутанини. Для полегшення перевірки й перерахування голосів на випадок оскарження можна також передбачити, щоб машина автоматично вдруковувала вибір, зроблений виборцем, у виборчий бюлетень, а відтак автоматично поміщала ці бюлетені в опечатаний контейнер, що виключало би до них доступ сторонніх. Та хоч які засоби були би застосовані, кінцевим є забезпечення конфіденційності голосування.

43. Електронні методи голосування мають бути безпечні й надійні. Їх вважають за безпечні, якщо система може протистояти спробі свідомого злому, а за надійні, якщо вони здатні функціонувати автономно, незалежно

від будь-яких збоїв в апаратних засобах і програмному забезпеченні. Крім того, виборець має бути в змозі отримати підтвердження того, що він проголосував, і могти, за потреби, виправити допущену при голосуванні помилку без порушення таємниці голосування.

44. Крім того, слід подбати про прозорість системи – в тому сенсі, що слід передбачити можливість перевірки її належного функціонування.

#### **3.2.2.4. Підрахунок голосів**

45. Видається бажаним, щоб підрахунок голосів проводили безпосередньо на виборчих дільницях, а не в спеціальних центрах. Члени дільничних комісій цілком здатні справитися із цим завданням. При цьому відпадає потреба в транспортуванні скриньок для голосування й у супровідних документах, що зменшує небезпеку підміни.

46. Підрахунок голосів має бути прозорим. Можна допустити допомогу при підрахунку голосів з боку зареєстрованих на цій виборчій дільниці виборців. Слід також дозволити присутність національних або міжнародних спостерігачів. Кількість примірників протоколів має бути достатня для того, щоб усі вищезгадані особи мали змогу отримати свій примірник. Один примірник слід негайно вивісити на дошці оголошень, а ще один залишити на виборчій дільниці. Третій примірник направляється до вищої комісії або компетентного органа.

47. У відповідних нормативних документах слід передбачити конкретні практичні запобіжні заходи: протоколи, наприклад, мають бути заповнені не олівцем, а кульковою ручкою, бо текст, написаний олівцем, можна вилоти.

48. На практиці час, потрібний для підрахунку голосів, часто залежить від ефективності роботи голови дільничної виборчої комісії. Цей час може коливатися досить істотно, тому в законодавстві або в нормативних документах, що містяться в навчальному посібнику для працівників виборчих дільниць, доцільно передбачити просту й перевірену процедуру.

49. Краще уникати ситуацій, коли недійсними або зіпсованими доводиться визнавати надто велику кількість бюлетенів. У випадку сумнівів слід спробувати встановити намір виборця.

#### **3.2.2.5. Передача результатів**

50. Існують два види результатів: попередні й остаточні (до вичерпання всіх можливостей оскарження). Засоби масової інформації – та й уся країна – нетерпляче очікують на перші попередні результати. Швидкість передачі цих результатів залежить від існуючої в країні системи зв'язку. Результати з виборчих дільниць передавати в окружну комісію може (наприклад) голова дільничної комісії в супроводі двох інших членів дільничної комісії – представників партій опозиції, а в деяких випадках і під наглядом представників правоохоронних органів, які нестимуть протоколи, скриньки для голосування тощо.

51. Хоч би як би ретельно проводилося голосування й підрахунок голосів, значення етапу передачі результатів – цієї вкрай важливої операції –

дуже часто недооцінюють, а тому їй слід провадити відкрито й прозоро. Передача даних з виборчого округу регіональним органам й у центральну виборчу комісію – або іншим компетентним вищим органам – може здійснюватися факсимільним зв'язком. У цьому разі протоколи скануються, а результати відразу ж – у міру надходження – вивішуються для загального огляду. Для поширення інформації про результати може бути використане телебачення, але, знову ж таки, зайва транспарентність може виявитися небезпечною, якщо широкий загал не готовий до такого поетапного подання інформації. Справа в тому, що перші результати звичайно надходять із міст, жителі яких, як правило, голосують не так, як населення сільської місцевості. Тому дуже важливо роз'яснити публіці, що остаточні результати можуть істотно відрізнятися від попередніх, або навіть виявитися цілком протилежними. Причому тут не йдеться про якісь махінації.

#### 4. Таємне голосування

52. Таємниця голосування є одним з аспектів вільних виборів, а її призначення зводиться до того, щоб захистити виборців від тиску, який на них можуть чинити, якщо інші довідаються про те, як вони проголосували. Уся процедура має бути таємною, а надто опускання бюлетенів й підрахунок голосів. Виборці мають таке право, однак вони й самі мають дотримувати таємниці голосування, а недотримання має каратися визнанням недійсним будь-якого виборчого бюлетеня, зміст якого став відомий іншим<sup>29</sup>.

53. Голосування має бути особистим. «Сімейне» голосування, при якому один з членів сім'ї слідкує за тим, як голосують інші члени його сім'ї, являє собою порушення таємниці голосування. Сімейне голосування є досить поширеним порушенням виборчого права. Будь-які інші форми контролю одного виборця за голосуванням іншого мають так само бути заборонені. Голосування за довіреністю, що здійснюється відповідно до строгих вимог, – це окреме питання<sup>30</sup>.

54. Окрім того, слід запобігати оприлюдненню списків виборців, які проголосували, оскільки відмова від голосування буває свідчить про свідомий політичний вибір.

55. Порушення таємниці голосування має підлягати покаранню так само, як і будь-які інші порушення вільного волевиявлення.

#### 5. Пряме голосування

56. Прямі вибори в одну з палат національного парламенту шляхом загального голосування є одним із елементів загальноєвропейського конституційного доробку. У тих випадках, коли існує друга палата парламенту, вибори до неї можуть провадитися за особливими правилами, але вибори до

---

<sup>29</sup> CDL (2000) 2, стор. 9.

<sup>30</sup> Див. вище главу I.3.2.2.1.

таких органів законодавчої влади, як парламенти федеративних держав<sup>31</sup>, мають відповідно до статті 3 Додаткового протоколу до Європейської конвенції про права людини здійснюватися шляхом прямих виборів. Та й органи місцевого самоврядування, які є найважливішим елементом демократії, неможливо уявити без місцевих виборних органів<sup>32</sup>. У цьому випадку поняття «місцеві збори» включає всі дорадчі органи країни на рівні, нижчому від національного<sup>33</sup>. З іншого боку, хоч у багатьох країнах президент республіки обирається в ході таких прямих виборів, у кожній окремій державі це питання визначається в конституції.

## 6. Періодичність виборів

57. І Міжнародний пакт про громадянські й політичні права<sup>34</sup>, і Додатковий протокол до Європейської конвенції про права людини<sup>35</sup> передбачають, що вибори мають проводитися періодично. Загальні вибори, як правило, проводяться з періодичністю в 4-5 років, президентські вибори можуть проводитися з меншою періодичністю, хоча не рідше, як раз на 7 років.

## II. УМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ

58. Основні засади загальноєвропейської виборчої спадщини можуть бути реалізовані лише при дотриманні певних загальних умов.

- Першою загальною умовою є *дотримання основних прав людини*, і зокрема таких свобод, як свобода слова, зборів і асоціацій, без яких справжня демократія неможлива;
- Другою – те, що виборче право має бути досить стабільним і захищеним від партійно-політичних маніпуляцій;
- І, нарешті, що найголовніше, має існувати ряд процесуальних гарантій, особливо в тому, що стосується організації виборів.

59. Окрім того, вибори проводяться не в вакуумі, а в умовах конкретної виборчої системи і певної політичної системи. У заключній частині другого розділу наведено низку зауважень з цього питання, зокрема про взаємозв'язок між виборчими й партійними системами.

### 1. Дотримання основних прав

60. Проведення демократичних виборів і, отже, саме існування демократії неможливо уявити без *дотримання прав людини*, зокрема свободи слова й друку та свободи зборів і асоціацій в політичних цілях, включаючи ство-

<sup>31</sup> Див. рішення ЄСПЛ № 9267/81 у справі «Матьє-Моен і Клерфей проти Бельгії», 2 березня 1997 р., Серія А, № 113, стор. 23; рішення ЄСПЛ № 27311/95 у справі «Тімке проти Німеччини», DR 82, стор. 15; справа № 7008/75, 12.07.76, «Х проти Австрії», DR 6, стор. 120.

<sup>32</sup> Стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування (ETS 122).

<sup>33</sup> Стаття 13 Європейської хартії місцевого самоврядування.

<sup>34</sup> Стаття 25 b.

<sup>35</sup> Стаття 3.

рення політичних партій. Дотримання цих свобод є суттєво важливим, а особливо під час передвиборної агітації. *Обмеження* цих основних прав мають відповідати Європейській конвенції про права людини й у цілому вимозі про те, щоби вони були засновані на нормах закону, відповідали суспільним інтересам і принципів пропорційності.

61. Відомо, що в багатьох країнах законом передбачені обмеження *свободи слова*, що, при вузькому тлумаченні, може бути цілком прийнятним, проте може призводити до зловживань у країнах, в яких немає ліберальних демократичних традицій. Теоретично, ці обмеження покликані не допускати «зловживання» свободою слова – наприклад, «очорнення» кандидатів і державних органів – або навіть захищати конституційну систему. На ділі ж це може стати приводом до цензурування будь-яких заяв, що носять критичний характер стосовно влади або закликають до конституційних змін, хоча це якраз і є суттю демократичної дискусії. Так, якщо виборче законодавство забороняє образливі або наклепницькі висловлювання на адресу посадових осіб або інших кандидатів у передвиборних матеріалах, визнає порушення поширення інформації, що ганьбить кандидатів, або покладає на самих кандидатів відповідальність за певні порушення, скоєні їхніми прихильниками, то воно не відповідає європейським стандартам. Вимоги представляти до виборчих комісій матеріали, які передбачено використувати в ході передвиборної агітації, з зазначенням організації, що замовила й виготовила їх, кількості примірників і дати публікації являють собою неприйнятну форму цензури, особливо якщо від виборчих комісій вимагають уживати заходів проти незаконних або неточних публікацій. Це особливо актуально в тих випадках, коли норми, які забороняють неналежне використання засобів масової інформації в ході передвиборної агітації, сформульовані не досить чітко.

62. Ще одним важливим основним правом у демократичному суспільстві є свобода пересування по країні, а також право громадян у будь-який момент повернутися до своєї країни.

## **2. Порядок регулювання й стабільність виборчого законодавства**

63. Стабільність виборчого законодавства має вкрай важливе значення для зміцнення авторитетності виборчого процесу, що саме по собі суттєво для зміцнення демократії<sup>36</sup>. Часта зміна норм – особливо складних – може ввести виборця в оману. Насамперед це призводить до того, що виборці – обґрунтовано чи ні – роблять висновок, що виборчий закон є лише інструментом у руках влади і що їхній власний голос мало впливає на результати виборів.

64. Однак на практиці захисту потребує не стільки стабільність основоположних принципів, бо їх, властиво, ніхто особливо під сумнів не ставить, скільки стабільність деяких спеціальних норм виборчого законодавства, зокрема тих, що регулюють саму виборчу систему, склад виборчих

---

<sup>36</sup> Щодо важливості авторитету виборчого процесу див., наприклад, CDL (99) 67 стор. 11; з питання потреби в стабільному законодавстві див. CDL (99) 41, стор. 1.

комісії і визначення меж виборчих округів. Найчастіше – обґрунтовано чи ні – вважається, що на результати виборів впливають саме ці три елементи, тому слід запобігати не лише маніпулюванню в інтересах партії при владі, але й навіть натяку на будь-яке маніпулювання.

65. Проблема полягає не в тому, що не можна міняти систему голосування – завжди є можливість зробити її більш досконалою, а в тому, що не можна робити це часто і напередодні (менш як за рік до) виборів. Бо навіть коли не стоїть мета свідомого маніпулювання, це створює враження, що зміни продиктовані прямими політичними інтересами партії влади.

66. Один зі способів уникнути маніпулювання полягає в тому, щоб найбільш принципові елементи (саму виборчу систему, склад виборчих комісій, межі виборчих округів або порядок їхнього визначення) закріпити в конституції або в акті, що має вищий статус, аніж звичайний закон. Ще одне – більше гнучке – рішення полягає в тому, щоб зазначити в конституції, що в разі внесення змін до закону про вибори на наступних виборах буде застосовано стару систему, принаймні якщо ці вибори відбудуться протягом наступного року, а нова система набуде чинності вже після цього.

67. В останньому виборче право, як правило, має бути закріплене в ординарних законах. Правозастосовчі норми, а надто норми, що регулюють технічні питання й деталі, можуть при цьому бути оформлені у вигляді підзаконних актів.

### **3. Процесуальні гарантії**

#### **3.1. Організація виборів безстороннім органом**

68. Лише прозорість, неупередженість і незалежність від політично мотивованого маніпулювання забезпечать належне керування виборчим процесом від початку виборчого процесу до закінчення обробки результатів.

69. У державах, де адміністративні органи традиційно незалежні від політичної влади, державна служба застосовує виборче законодавство, не піддаючись політичному тиску. Тому нормальним і прийнятним вважають, коли вибори організують адміністративні органи під контролем міністерства внутрішніх справ.

70. Однак там, де ще немає достатнього досвіду в організації плюралістичних виборів, існує надто велика небезпека того, що влада намагатиметься змусити адміністративні органи діяти за її наказом. Це стосується як центрального уряду, так і місцевої влади, причому навіть у тих випадках, коли органи останньої контролює національна опозиція.

71. Саме тому для забезпечення належного проведення виборів або принаймні усунення серйозних підозр у порушеннях на всіх рівнях – від загальнонаціонального до рівня виборчої дільниці – слід створювати *незалежні, безсторонні виборчі комісії*.

72. У звітах Бюро Парламентської Асамблеї Ради Європи з питань організації спостереження на виборах у ряді держав-членів були відзначені такі недоліки, що стосуються виборчих комісій: брак прозорості в діяльності центральної виборчої комісії, різночитання в тлумаченні процедури під-

рахунку голосів, політична поляризація виборчих органів, конфлікти при призначенні членів центральної виборчої комісії, призначення членів комісії державним органом, перевага представників правлячої партії у виборчих органах.

73. *Центральна виборча комісія в будь-якому разі має бути постійно діючим органом, являючи собою адміністративну структуру, що здійснює зв'язок з місцевими органами влади й іншими нижчими комісіями з таких питань, як, скажімо, складання й відновлення списків виборців.*

74. Склад центральної виборчої комісії може стати предметом серйозного обговорення й перетворитися в ключове політичне питання при розробці закону про вибори. Дотримання наведених нижче рекомендацій має максимально сприяти забезпеченню неупередженості й компетентності комісії.

75. Як правило, до складу Комісії мають входити:

- суддя або службовець суду: у тих випадках, коли вибори проводять під керуванням судового органу, його незалежність має бути гарантована завдяки прозорим процедурам. Призначені судами особи не можуть перебувати в підпорядкуванні кандидатів;

- представники партій, уже представлених у парламенті, або таких, що набрали більше визначеного відсотка голосів. Політичні партії у центральній виборчій комісії мають бути представлені на основі рівності, причому поняття «рівність» може тлумачитися або строго, або пропорційно, тобто з урахуванням або без урахування результатів, отриманих цими партіями на попередніх виборах<sup>37</sup>. Крім того, представники партій мають добре розбиратися в питаннях, пов'язаних із проведенням виборів, і не мати права займатися агітацією.

76. Окрім того, до складу виборчої комісії можуть входити:

- представники національних меншин; їхня присутність є бажаною, якщо та чи та національна меншина досить істотно представлена на відповідній території;

- представник міністерства внутрішніх справ. Утім, з причин, пов'язаних з історією тієї або іншої країни, участь у комісії представника міністерства внутрішніх справ не завжди виявляється доречною. Представники Парламентської Асамблеї, що брали участь у місіях зі спостереження за виборами, неодноразово висловлювали стурбованість з приводу того, що функції повноцінної багатопартійної виборчої комісії були покладені на установу, підлеглу виконавчій владі. Разом з тим співпраця між центральною виборчою комісією й міністерством внутрішніх справ можлива хоча б з конкретних практичних міркувань – наприклад, у питаннях перевезення й зберігання виборчих бюлетенів та іншого устаткування. Інакше, виконавча влада не мала б бути в змозі впливати на персональний склад виборчих комісій<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Див. вище главу I.2.3.

<sup>38</sup> Пор. CDL-AD (2002) 7, пп. 5,7 і далі, 54.



77. У цілому ж органи, що призначають членів виборчої комісії, не мають бути в змозі вільно відкликати останніх, бо це породжує сумніви в їхній незалежності. Відкликання на власний розсуд неприпустиме, але відкликання з дисциплінарних причин цілком можливе – за умови, що підстави для цього чітко й обмежувально викладені в законі (так, абстрактних формулювань на зразок «дії, що дискредитують комісію», недостатньо).

78. У країнах з давніми демократичними традиціями, де немає виборчих комісій, але існує інший безсторонній орган, відповідальний за виборчі питання, політичні партії мають користуватися правом спостерігати за роботою цього органу.

79. Склад центральної виборчої комісії, безумовно, важливий, проте не більшою мірою, ніж порядок її *функціонування*. Регламент комісії має бути цілком однозначним, оскільки голови комісії схильні давати членам комісії змогу дискутувати, чим останні не бачаться скористатися. Правила процедури мають визначати порядок денний і регламент виступів: наприклад, чверть години для кожного члена комісії, бо інакше нескінченні дискусії можуть завадити комісії виконувати її основну роботу.

80. Існує безліч способів ухвалення рішень. Видається за доцільне, щоб рішення ухвалювали кваліфікованою (наприклад, дві третини) більшістю голосів: це стимулюватиме дискусію між більшістю й принаймні однією з партій, що перебувають у меншості. Бажано ж ухвалювати рішення шляхом консенсусу.

81. Засідання центральної виборчої комісії мають бути відкритими, у тому числі й для представників ЗМІ (ще одна причина для встановлення регламенту виступів). Усі кімнати, де розміщено комп'ютери, лінії телефонного зв'язку, факсимільні апарати, сканери тощо, мають бути відкриті для огляду.

82. Склад інших виборчих комісій, що діють на рівні регіонів або округів, має бути подібним до складу центральної виборчої комісії. Окружні комісії відіграють важливу роль в одномандатних системах, оскільки саме вони визначають переможця в ході загальних виборів. Регіональні комісії відіграють так само важливу роль у передачі результатів до центральної виборчої комісії.

83. Для організації виборів потрібен персонал, що володіє спеціальними навичками<sup>39</sup>. До складу центральної виборчої комісії варто включати експертів-юристів, політологів, математиків й інших фахівців, що добре володіють питаннями проведення виборів. Зареєстровано кілька випадків, коли комісії потерпали від нестачі кваліфікованого й підготовленого персоналу.

84. Члени виборчих комісій мають пройти стандартне навчання на всіх рівнях виборчої адміністрації. Така підготовка має бути забезпечена й для членів комісій, які призначаються політичними партіями.

<sup>39</sup> Див. CDL (98) 10, стор. 5.

85. Закон про вибори має містити статтю, що зобов'язує владу (на всіх рівнях) задовольняти вимоги й потреби виборчих комісій. Працівники різних міністерств та інших органів державного управління, мерій і муніципалітетів можуть бути відряджені для надання підтримки виборчим органам, зокрема для виконання функцій адміністративного або матеріально-технічного забезпечення у зв'язку з підготовкою й проведенням виборів. Вони можуть, зокрема, відповідати за підготовку й розповсюдження списків виборців, виготовлення виборчих бюлетенів, скриньок для голосування, офіційних печаток та інших необхідних матеріалів, а також за визначення умов зберігання, розповсюдження й за безпеку.

### **3.2. Спостереження за виборами**

86. Спостереження за виборами відіграє важливу роль, оскільки дозволяє отримати певну уяву про те, наскільки правильно відбувався процес виборів.

87. Розрізняють три категорії спостерігачів: національні спостерігачі, що є прихильниками тієї або іншої партії або кандидата, позапартійні національні спостерігачі і міжнародні спостерігачі (позапартійні). На практиці відмінність між першими двома категоріями не завжди очевидна. Тому краще зробити процедуру спостереження максимально відкритою як на національному, так і на міжнародному рівні.

88. Спостереження самим днем виборів не обмежується, а дає змогу встановити, чи не мали місця якісь порушення на попередніх етапах (як-от неналежне ведення списків виборців, перешкоди при реєстрації кандидатів, випадки обмеження свободи слова й порушення правил доступу до ЗМІ або державного фінансування передвиборної агітації), під час виборів (наприклад, перевірка фактів тиску на виборців, множинного голосування, порушень таємниці голосування тощо) та після голосування (особливо при підрахунку голосів й оголошенні результатів). Особливу увагу при спостереженні слід звертати на те, чи органи влади залишалися, як їм і належить, безсторонніми.

89. Міжнародні спостерігачі відіграють винятково важливу роль у тих державах, де ще не склалися традиції безсторонньої перевірки законності виборів.

90. Як правило, і міжнародні, і національні спостерігачі мають отримати можливість ставити запитання будь-кому з присутніх, робити нотатки й інформувати свою організацію, але вони повинні утримуватися від будь-яких коментарів.

91. Щоб діяльності спостерігачів не ставили надмірних перешкод, у законі слід чітко обумовити місця, в яких спостерігачі права з'являтися не мають. Наприклад, такий закон, що дозволяє спостерігачам відвідувати лише ті місця, де відбуваються вибори (або голосування), на деяких виборчих дільницях можуть без належних на те підстав тлумачити надто вузько<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Щодо спостереження за виборами див. «Посібник для спостерігачів на виборах», Рада Європи, 1996 р.

### 3.3. Ефективна система оскарження

92. Щоб норми виборчого права не були лише словами на папері, слід передбачити можливість вільного оскарження фактів недотримання закону про вибори в органі з розгляду скарг. Це зокрема стосується до результатів виборів: заперечувати їх хтось може з підстав порушення процедур голосування. Так само це стосується до рішень, ухвалених напередодні виборів, зокрема в зв'язку з правом брати участь у голосуванні, списками виборців та правом бути обраним, підтвердженням повноважень кандидатів, дотриманням норм, що регулюють виборчі кампанії, і доступом до ЗМІ й джерелам фінансування партій.

93. Існує два можливих рішення:

- заяви про оскарження можна направляти в звичайні суди, спеціальний суд або в конституційний суд;

- заяви про оскарження можна направляти в виборчу комісію. Цей варіант має кілька незаперечних переваг, оскільки до складу комісії входять висококваліфіковані фахівці, тоді як суди мають менший досвід у питаннях, пов'язаних з виборами. Однак як застережний захід доцільно все ж установити – у тій або тій формі – судовий нагляд, зробивши першою інстанцією для оскарження комісію більш високого рівня, а другою – компетентний суд.

94. У деяких випадках буває передбачена можливість подавати скарги в парламент як в орган, що в змозі судити про вибори до свого ж складу, однак такий порядок може своїм наслідком мати ухвалення політично вмотивованих рішень. Такий порядок можна вважати прийнятним насамперед там, де він вже існує протягом тривалого часу, проте й тоді доцільно передбачити можливість оскарження відповідного рішення в суді.

95. Процедура оскарження має бути максимально короткою, зокрема коли йдеться про рішення, ухвалені напередодні виборів. При цьому слід уникати двох пасток: по-перше, процедура оскарження не має гальмувати виборчий процес, а по-друге, зважаючи на те, що рішення по скаргах не можуть правити за підставу для перенесення дати виборів, їх варто ухвалювати не після, а до виборів. Рішення за результатами виборів також мають ухвалюватись досить оперативно, а надто в обставинах напруженої політичної ситуації. Це означає, що терміни подачі заяв про оскарження мають бути справді короткі і що орган з розгляду скарг має ухвалювати свої рішення якомога оперативніше. Водночас строки подачі скарг мають бути достатніми для того, щоб було коли подати заяву, гарантувати здійснення права на захист і ухвалити зважене рішення. Для рішень, ухвалених до виборів, цілком доречними видаються строки в три-п'ять днів для першої інстанції (як для подачі заяви про оскарження, так і для ухвалення рішення). Можна, втім, передбачити трохи більше часу для винесення рішень Верховним або Конституційним судом.

96. Крім іншого, процедура має бути простою, а виборці – у змозі скористатися зі спеціального формуляра для подачі заяви про оскарження<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> CDL (98) 45, стор. 11.

Слід боротися з формалізмом й уникати рішень про неприйнятність скарг, а надто в напруженій політичній ситуації.

97. Так само дуже важливо, щоб процедура оскарження, а зокрема повноваження й функції різних органів, що беруть участь у ній, були чітко прописані в законі: це допоможе уникнути будь-якої позитивної або негативної колізії прав. Ані сторона, що оскаржує, ні орган влади не можуть мати права обирати орган з розгляду скарг. Небезпека того, що кілька органів з розгляду скарг поспіль відмовляться що-небудь ухвалювати, істотно зростає в тих випадках, коли є теоретична можливість звертання зі скаргою або в суд, або в виборчу комісію, чи в тих випадках, коли повноваження різних судів – наприклад, звичайних і Конституційного – розмежовані не досить чітко.

*Приклад:*

Центральна виборча комісія  
Територіальна виборча комісія  
Окружна виборча комісія

Верховний суд  
Апеляційний суд

Дільнична виборча комісія (у день виборів)

98. Суперечки, пов'язані зі списками виборців, що веде, наприклад, місцева адміністрація під контролем виборчої комісії або в співпраці з нею, можуть розглядати суди першої інстанції.

99. Коло осіб, що мають право подавати скарги, має бути максимально широким. Будь-який виборець даного округу і будь-який кандидат, що бере участь у виборах, мають таке право отримати. При цьому було б доцільно встановити вимоги щодо мінімального числа виборців, потрібного для оскарження результатів виборів.

100. Процедура оскарження має носити судовий характер у тому сенсі, що стороні, яка оскаржує, треба гарантувати такий порядок розгляду, при якому будуть заслухані обидві сторони.

101. Важливе значення мають *повноваження* органів з розгляду скарг. Вони мають бути вповноважені анулювати вибори в разі, якщо виявлені порушення могли вплинути на їхні результати, тобто на розподіл місць. Це принцип загальний, проте слід залишити можливість для його корегування, тобто не обов'язково анулювати результати по всій країні або округу: цілком можливо анулювати результати лише на якійсь одній виборчій дільниці. Це дозволяє уникнути двох крайностей: анулювання виборів взагалі в ситуації, коли порушення вплинули лише на невелику територію, і відмови від анулювання під приводом, що територія, на якій порушення далися взнаки, була досить малою. На територіях, де результати були анульовані, вибори мають бути проведені повторно.

102. У тих випадках, коли як органи з розгляду скарг діють комісії більш високого рівня, вони мають бути вповноважені *ex officio* вносити виправлення чи скасовувати рішення нижчестоящих виборчих комісій.

103. Ряд питань заслуговує на поглиблене опрацювання.

### 3.4. Організація й порядок роботи виборчих дільниць

104. Якість систем голосування й підрахунку голосів, а також належне дотримання виборчих процедур залежить від того, як організовані й функціонують виборчі дільниці. У повідомленнях Бюро Асамблеї зі спостереження за виборами в різних країнах йдеться про низку порушень організаційно-технічного характеру. Наприклад, в них відзначено істотні розбіжності між виборчими дільницями в різних регіонах тієї ж самої держави.

105. Відряджені Асамблеєю місії зі спостереження за виборами відзначили також кілька випадків технічних порушень, таких, як неправильно надруковані або проштемпельовані чи надто складні бюлетені, неопечатані скриньки для голосування, бюлетені або скриньки, що не відповідають нормам, неправильне використання скриньки для голосування, неадекватні засоби для встановлення особи виборців і відсутність місцевих спостерігачів.

106. Усі ці порушення й недоліки в поєднанні з агітаційною діяльністю, яку політичні партії буває ведуть усередині виборчих дільниць, а також перешкоди, які ставить поліція, можуть серйозно спотворити процес голосування й таким чином поставити під загрозу його чесність і дійсність результатів.

### 3.5. Фінансування

107. Регулювання питань, пов'язаних з фінансуванням політичних партій і передвиборної агітації, є також важливим чинником, що визначає правильність виборчого процесу.

108. Перш за все, фінансування має бути *прозорим*; така прозорість важлива, хоча б на якому рівні політичного або економічного розвитку перебувала країна.

109. Прозорість забезпечується на двох рівнях. По-перше, вона стосується коштів, які виділяють для ведення агітації: докладна інформація про витрату цих коштів має обов'язково відобразитися в спеціальному плані рахунків. У випадку істотних відхилень від норми або перевищення встановлених законом максимальних витрат вибори дають підстави для визнання виборів недійсними. По-друге, прозорість забезпечується на рівні моніторингу фінансового становища виборних представників до їхнього вступу на посаду й після закінчення терміну їхніх повноважень. Комісія, відповідальна за питання фінансової прозорості, офіційно приймає в обраних представників декларації про їхнє фінансове становище. Ці декларації носять конфіденційний характер, однак, за потреби, дані можуть бути спрямовані в прокуратуру.

110. В унітарних державах будь-які витрати, зазначені місцевими органами влади в зв'язку з проведенням загальнонаціональних виборів, оплатою праці членів виборчих комісій, виготовленням бюлетенів для голосування і таке інше, звичайно покриває держава.

111. Не слід забувати, що *державне фінансування* партій або агітації здійснюється відповідно до принципу рівних можливостей (рівних «абсолютно» або «відносно»)<sup>42</sup>. Усі партії, представлені в парламенті, безперечно мають

<sup>42</sup> Див. розділ I.2.3 вище.

право на публічне фінансування. Однак заради забезпечення рівності можливостей для всіх політичних течій публічне фінансування часом надають і політичним силам, що представляють значну частину електорату й висувують кандидатів на виборах. Фінансування політичних партій з державних фондів має супроводжувати контроль за партійними рахунками з боку спеціальних державних органів (наприклад, Рахункової палати). Держава повинна заохочувати політику фінансової відкритості з боку тих політичних партій, які одержують публічне фінансування<sup>43</sup>.

### 3.6. Безпека

112. Усяке законодавство про вибори має передбачати на випадок інцидентів втручання сил правопорядку. У цьому разі право викликати поліцію може мати лише сам голова дільничної виборчої комісії (або його/її представник). Важливо уникати надання такого права всім членам дільничної виборчої комісії, бо в подібній ситуації слід не дискусію відкривати, а ухвалювати одноосібне рішення.

113. У деяких державах представники поліції традиційно присутні на виборчих дільницях, що, на думку спостерігачів, зовсім не обов'язково стає приводом до заворушень або нагання острах на виборців. Слід зауважити, що присутність поліції на виборчих дільницях ще й досі передбачена в виборчому законодавстві деяких західних держав, але з плином часу сама практика змінилася.

### Висновки

114. Дотримання п'яти основних засад загальноєвропейського досвіду в галузі виборів (загальні, рівні, вільні, прямі вибори шляхом таємного голосування) є найважливішим елементом демократії. Воно уможливило різноманітні форми демократичного волевиявлення, однак у встановлених межах. Ці межі обумовлені, в першу чергу, тлумаченням зазначених принципів; у цьому документі викладено мінімальні правила, виконувати які треба для забезпечення дотримання принципів. По-друге, мало, щоб виборче право (у вузькому тлумаченні) просто містило норми, що відповідають європейському доробку в царині виборів: ці норми слід розглядати як єдиний комплекс і йти, щоб справді гарантувати довіру до виборчих процесів, на вжиття дієвих заходів. Насамперед, треба забезпечити дотримання основних прав. Тому стабільність норм має бути такою, щоб виключити будь-які підозри в маніпулюванні. І, нарешті, процесуальна база має забезпечувати ефективну реалізацію встановлених норм.

*Опубліковано: «Вибори та демократія». – 2006, № 4(10).*

---

<sup>43</sup> Докладнішу інформацію з питання про фінансування політичних партій наведено в документі CDL-INF (2001) 8.

**ІНТЕРПРЕТАТИВНА ДЕКЛАРАЦІЯ  
ПРО СТАБІЛЬНІСТЬ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

**ухвалена Радою за демократичні вибори на її 15 сесії  
(Венеція, 15 грудня 2005 року)  
та Венеціанською Комісією на її 65 пленарній сесії  
(Венеція, 16-17 грудня 2005 року)**

I. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD(2002)23rev, пункт.П.2.б) стверджує:

«Основні елементи виборчого закону, зокрема власне виборчу систему, склад виборчих комісій і визначення меж виборчих округів, не можна переглядати менш як за рік до проведення виборів, або ж їх треба закріпити в конституції або в акті, що має більш високий рівень, ніж звичайний закон»

II. Венеціанська Комісія тлумачить цей текст таким чином:

Принцип, згідно з яким основні елементи виборчого закону не можна переглядати менш як за рік до проведення виборів, не має переваги перед іншими принципами Кодексу належної практики у виборчих справах.

Він не може вимагати збереження ситуації, яка суперечить нормам європейського виборчого доробку, або перешкоджати імплементації рекомендацій міжнародних організацій.

Цей принцип стосується тільки тих основних елементів виборчого закону, які викладені у звичайному законі.

Зокрема, основними елементами вважаються такі:

- власне виборча система, тобто правила перетворення голосів у мандати;

- норми, що стосуються членства у виборчих комісіях чи інших органах, які організують голосування;

- проведення меж округів та норми, що стосуються розподілу мандатів між округами.

Взагалі будь-яка реформа виборчого законодавства, яке має застосовуватися на виборах, повинна бути проведена достатньо завчасу, щоб бути дійсно застосовною під час виборів.

**ДЕКЛАРАЦІЯ  
ПРО УЧАСТЬ ЖІНОК У ВИБОРАХ**

ухвалена Венеціанською Комісією на її 67 пленарній сесії  
(Венеція, 9-10 червня 2006 року)

на основі доповідей

**Франсуа ЛЮШЕРА** (член Комісії, Андорра)

**Ганни СУХОЦЬКОЇ** (член Комісії, Польща)

Пункт I.2.5 Кодексу належної практики у виборчих справах стверджує таке:

«Правові норми, що встановлюють мінімальний відсоток осіб тієї або іншої статі серед кандидатів, не слід розглядати як такі, що суперечать принципів рівності виборчих прав, якщо вони спираються на положення Конституції».

Наведене нижче доповнює цей принцип:

а. Запровадження принципу паритету може допускати:

1. Вибори за системою списків

- Зобов'язання забезпечити формування списків кандидатів шляхом чергування чоловіків і жінок

- Відмову у реєстрації списків, у яких не дотримано такого почергового формування

2. Вибори в одномандатних округах

- Зобов'язання забезпечити збалансований відсоток жінок і чоловіків серед кандидатів одної і тієї ж партії

- Переконливі санкції у випадку недотримання цього зобов'язання

б. Голосування повинно бути особистим і таємним, що виключає будь-яку форму «сімейного голосування», чи то вчинене у формі групового голосування (коли член сім'ї – чоловік присутній разом із одною чи більше жінками-родичками у кабіні для таємного голосування), чи у формі відкритого голосування (коли сімейні групи голосують разом відкрито), чи у формі голосування за дорученням (коли член сім'ї – чоловік збирає виборчі бюлетені однієї чи більше жінок-родичок і робить у них позначки, як він вважає за потрібне).



**ДОПОВІДЬ  
ПРО ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ВИБОРЧУ АДМІНІСТРАЦІЮ  
В ЄВРОПІ**

**Синтетичне вивчення постійних викликів та проблемних питань**

**ухвалена Радою за демократичні вибори на її 17 засіданні**

**(Венеція, 8-9 червня 2006 року)**

**та Венеціанською комісією на її 67 пленарній сесії**

**(Венеція, 9-10 червня 2006 року)**

**на основі подання**

**пана Міхаеля КРЕННЕРІХА (експерт, Німеччина)**

**I. ВСТУП**

1. Основна мета цього дослідження – розпізнати постійні виклики та слабкі місця у виборчому законодавстві та виборчій адміністрації у Європі у співставленні з міжнародними стандартами та належною практикою у виборчих справах. Вивчення стосується виборів як на національному, так і на субнаціональному рівнях. Проблеми референдумів загалом не заторкалися<sup>1</sup>.

2. Дослідження зосереджується на тих державах, у яких Рада Європи була залучена до розробки виборчих рекомендацій або спостерігала за виборами останнім часом. Це такі держави: Албанія, Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Боснія та Герцеговина, Хорватія, Грузія, «Колишня югославська республіка Македонія», Молдова, Румунія, Сербія та Чорногорія (включаючи вибори у Сербії, Чорногорії та Косово), Російська Федерація (включаючи вибори у Чеченській Республіці) та Україна. До уваги в аналізі також взятий досвід проведення виборів в інших державах-членах Ради Європи.

3. Систематично спостерігаючи за виборчим процесом та процесом адміністрування, доповідь намагається розпізнати проблеми та відкриті виклики виборчого законодавства на думку виборчих експертів та міжнародних спостерігачів. Приклади з держав, представлені у цій доповіді, мають насамперед ілюстративний характер.

4. Дослідження ґрунтується на:

- «Кодексі належної практики у виборчих справах», прийнятому Венеціанською Комісією на 52 пленарній сесії (Венеція, 18-19 жовтня 2002 року) (CDL-AD (2002)023 rev);
- висновках та рекомендаціях Венеціанської Комісії (див. додаток 1);
- доповідях та інших документах Венеціанської Комісії (див. додаток 2);

<sup>1</sup> Щодо детального аналізу правового регулювання референдумів у Європі див.: CDL-AD(2005)034. Див. Також: Рекомендації 1704 (2005) та Висновок CDL-AD(2005)028 щодо цих Рекомендацій.

- доповідях Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи (див. додаток 3);
- документах Парламентської Асамблеї Ради Європи (див. додаток 4);
- доповідях ОБСЄ/БДППЛ (див. додаток 5);
- інших публікаціях (див. додаток 6).

5. Це дослідження ухвалене на 17 засіданні Ради за демократичні вибори (Венеція, 8-9 червня 2006 року) та 67 пленарній сесії Венеціанської Комісії (Венеція, 9-10 червня 2006) на основі подання пана Міхаеля Креннеріха (експерт, Німеччина).

## II. ЗАГАЛЬНІ ЗАУВАЖЕННЯ

### Відповідність міжнародним стандартам

6. Спочатку варто сказати, що виборчі закони у більшості держав-членів Ради Європи загалом забезпечують достатню базу для проведення демократичних виборів та референдумів. Варто відзначити, що виборчі закони деяких нових демократій у Центральній та Східній Європі містять досить прогресивні положення, наприклад, стосовно формально незалежних виборчих комісій або політичного представництва жінок та меншин, так само як містять всебічні гарантії проти виборчих порушень та маніпуляцій.

7. Вдосконалення виборчих законів відбувається завдяки постійним національним та міжнародним зусиллям поліпшення виборчого законодавства у новостворених демократіях Європи. Багато рекомендацій Ради Європи та ОБСЄ/БДППЛ були взяті до уваги у поправках до виборчих кодексів у регіоні. Виборчі реформи та поправки в більшості сприяли подоланню практичних проблем у проведенні демократичних виборів.

8. Хоча вже були зроблені важливі вдосконалення, у виборчих законах залишаються недоліки, і деякі положення досі є причиною занепокоєння. У різних відношеннях все ще існує поле для вдосконалення, або, як мінімум, для дискусії. Щодо низки положень, то виборчі закони можуть виграти від їх подальшого перегляду.

9. Однак варто мати на увазі, що виборчі закони самі по собі не можуть гарантувати демократичні вибори. Демократичний характер виборів сильно залежить від обов'язку влади належно застосовувати виборче законодавство та зобов'язання інших зацікавлених осіб (виборців, кандидатів, партій, засобів масової інформації тощо) проводити демократичні вибори. Таким чином, межі, до яких можливі удосконалення закону можуть мати позитивний вплив на виборчий процес, визначаються бажанням та спроможністю виборчої адміністрації та інших зацікавлених осіб дотримуватися та втілювати закон ефективно та в позапартійний спосіб.

10. У більшості держав-членів Ради Європи і національні, і субнаціональні вибори (та референдуми) проводяться задовільно та відповідно до виборчих законів та міжнародних демократичних стандартів. Там можна зустріти лише невеликі, в основному технічні проблеми. Тим не менше, у невеликій кількості країн останні вибори не відповідали ключовим зобов'язанням, і, відповідно до доповідей спостерігачів, ці країни не змогли

дотриматися міжнародних виборчих стандартів проведення демократичних виборів. Хоча були зроблені важливі вдосконалення, тут деякі аспекти адміністрування виборів дають серйозні підстави для турбот.

### **Гармонізація виборчих законів**

11. Виборчі закони є основним регуляторним інструментом для проведення виборів. У Європі існує тенденція об'єднувати усі основні аспекти виборчого законодавства до єдиного виборчого кодексу.

12. Однак досі є ряд держав, в яких для виборів різних органів на тій самій території застосовуються різні виборчі закони. В Україні, наприклад, існують різні закони, що окремо регулюють президентські вибори, парламентські вибори, місцеві вибори, як і окремі аспекти процесу виборчого адміністрування (наприклад, про Центральну виборчу комісію; проект закону про Державний реєстр виборців). З метою зменшення кількості зайвих положень та підвищення сумісності та публічного розуміння виборчого законодавства, можливо, було б краще з технічної точки зору звести всі закони у єдиний виборчий кодекс, що містив би і загальні аспекти будь-яких виборів, і – у різних частинах закону – особливості різних виборів (див. також CDL-AD(2006)002, para. 11). Україні було рекомендовано прийняття єдиного виборчого кодексу, «...оскільки для громадян він полегшить розуміння, для політичних акторів – застосування, для виборчих комісій та судів – роботу з виборчими питаннями» (CDL-AD(2006)003, para. 10). Такі ж рекомендації були зроблені стосовно «колишньої югославської республіки Македонії» та Словенії.

13. Більш того, часом існує несумісність між виборчим законом та пов'язаними із виборами положеннями інших законів, наприклад, законом про політичні партії, засоби масової інформації, референдуми, або цивільним та кримінальним кодексами. Таким чином, необхідний єдиний підхід для гармонізації виборів та пов'язаного із виборами законодавства.

### **Спрощення виборчих законів**

14. Уніфіковані чи ні, деякі виборчі закони, між іншим, здаються надто деталізованими і часом навіть зарегульованими. У низці держав виборчі закони були критиковані за те, що вони надто довгі, складні та повторювані, а іноді навіть містять внутрішні суперечності. Однак виборчі закони повинні бути ясними, чіткими та легко зрозумілими для адміністраторів виборчого процесу, кандидатів та виборців. З урахуванням цієї критики подальші виборчі реформи повинні слідкувати за тим, щоб не додавати ще більше деталізованих положень до виборчих законів. Натомість потрібно зробити перегляд виборчого законодавства з метою прояснення та спрощення складних положень та усунення суперечностей та непотрібних повторів. Це розширить публічне розуміння виборчого законодавства. Це також сприятиме навчанню виборців та тренуванню адміністраторів виборчого процесу. Із зростаючим професіоналізмом виборчої адміністрації та зменшенням недовіри між зацікавленими у виборах сторонами стане можливим залишити певне поле для адаптації та тлумачення виборчого закону незалежним виборчим комісіям.

### Стабілізація виборчих законів

15. «Кодекс належної практики у виборчих справах» підкреслює, що стабільність закону є вирішальною для довіри до виборчого процесу (див. CDL-AD(2002)023rev, part II.2.d та paras 63-65). Таким чином, необхідно уникати того, щоб норми щодо політично делікатних питань – таких, як утворення виборчих комісій, виборча система або визначення меж виборчих округів, – які розглядаються як визначальні фактори у підсумках виборів, часто змінювалися або змінювалися безпосередньо перед виборами. «Загалом будь-яка реформа виборчого законодавства, яка застосовуватиметься під час виборів, повинна відбутися достатньо рано, щоб справді бути застосовною на виборах» (CDL-AD(2005)043, para. 5).

16. Тоді як у багатьох державах важливі поправки були прийняті задовго до наступних виборів, в інших державах останні поправки до закону або рішення, прийняті виборчими комісіями в останню хвилину, створили труднощі для належного та однакового застосування виборчого законодавства під час виборів. Наприклад, на думку міжнародних спостерігачів, останнє прийняття поправок до виборчого закону у 2005 році в Болгарії лише за 10 днів до виборів у поєднанні з пізніми роз'ясненнями Центральної виборчої комісії з певних основних питань могли спричинити плутанину для виборців та членів виборчих комісій<sup>2</sup>.

17. З іншого боку, у деяких випадках крайні строки для внесення поправок до виборчих законів є надто обмежувальними. Наприклад, положення у «Законі про вибори народних депутатів України» про те, що поправки до закону можуть бути здійснені не пізніше як за 240 днів до проведення наступних парламентських виборів, може здатися надто довгим. (див. CDL-AD(2006)002, para. 13). Відповідно до «Кодексу належної практики у виборчих справах», лише основні елементи виборчого закону не можуть бути змінені протягом року, що передує виборам.

### Переклад виборчих законів

18. Для того, щоб зробити виборчі закони та виборчі матеріали доступними для усіх громадян, важливо, щоб ці публічні документи були опубліковані на усіх офіційно визнаних та захищених мовах меншин<sup>3</sup>. Це не завжди має місце.

## ІІІ. СТРУКТУРА ВИБОРЧОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

### Суверенність виборчої адміністрації

19. Зважаючи на першочергову важливість демократичних виборів для нації, зазвичай виборчий процес адмініструється суверенною національною владою. Однак у винятковому контексті постконфліктних ситуацій – як у Боснії та Герцеговині або Косово – міжнародна спільнота може бути залу-

---

<sup>2</sup> Див. висновок міжнародних спостерігачів на: <http://www.hri.org/news/balkans/bta/1996/96-10-30.bta.html>.

<sup>3</sup> Див. пункт I.3.1.b Кодексу належної практики у виборчих справах.

чена до організації або спостереження за виборами. Це може видатися особливо корисним для проведення виборів у початковий пост-конфліктний період. Тим не менше схвалюється послаблення ролі міжнародних представників, наприклад, у виборчій комісії Боснії та Герцеговини, для того, щоб встановити стабільну національну державну інституцію. (див. CG/CP (11) 13).

### Незалежні виборчі комісії

20. У багатьох старих та усталених західних демократіях, де адміністративна влада має давню традицію безсторонності, вибори (та референдуми) організовуються спеціальною гілкою виконавчої влади, що перебуває у віданні Міністерства внутрішніх справ або Міністерства юстиції. Це прийнятно, оскільки у цих країнах уряд нормально не втручається у процес виборів.

21. Однак у державах з невеликим досвідом організації демократичних виборів, безсторонність виборчої адміністрації, залишеної *vis-à-vis*\* з виконавчою владою, не може бути легко сприйнята<sup>4</sup>. Ось чому «Кодекс належної практики у виборчих справах» ставить вимогу щодо незалежності виборчих комісій у цих державах. Дійсно, автономні виборчі комісії, які є незалежними від інших урядових інституцій, щораз більше розглядаються як основа для безстороннього управління виборами у нових демократіях та в демократіях, що розвиваються.

22. Таким чином, позитивним зрушенням є те, що формально незалежні виборчі комісії є вже звичними у державах Центральної та Східної Європи. Заснування незалежних виборчих комісій можна розглядати як важливий крок до зміцнення безсторонності та нейтральності процесу виборчого адміністрування. Однак повинно бути зрозуміло, що законні гарантії незалежності не завжди зберігаються на практиці.

23. Більш того, незалежний статус не завжди супроводжується бюджетною незалежністю. Непередбачувані *ad hoc*\*\* бюджети та брак ресурсів можуть ускладнити роботу виборчої адміністрації. У деяких країнах адміністрування попередніх або останніх виборів відзначалася фінансовими труднощами. Так було, наприклад, у виборах в Чорногорії 2003 року, які, проте, були проведені незалежним та досить ефективним способом.

### Постійні виборчі комісії

24. Іншим позитивним зрушенням є те, що, як правило, у Центральній та Східній Європі відповідні національні виборчі комісії створювалися як постійно діючі органи. Тимчасові національні виборчі комісії, які збираються не раніше як за декілька місяців перед виборами, тепер вважаються непридатними для управління складним процесом адміністрування виборів як у нових, так і в усталених демократіях. Тому «Кодекс належної практики

\* Тут: сам на сам (*фр.* – прим. ред.)

<sup>4</sup> Див. пункт II.3.1.b Кодексу належної практики у виборчих справах.

\*\* Для конкретного випадку (*лат.* – прим. ред.)

у виборчих справах» вимагає, щоб будь-які центральні виборчі комісії були постійними за своєю природою (CDL-AD(2002)023rev, II.3.1c).

25. У деяких країнах, де виборчий закон спочатку передбачав тимчасову Центральну виборчу комісію, закон було змінено і встановлено постійно діючий орган. У Хорватії, наприклад, відсутність постійної виборчої адміністрації була розкритикована спостерігачами на парламентських виборах 2003 року та президентських виборах 2005 року. Створення постійної виборчої комісії передбачене проектом Закону «Про Державну виборчу комісію Республіки Хорватія» 2005 року. Запланована реформа вітається міжнародними експертами, оскільки частота проведення виборів накладає необхідність постійної діяльності найвищого органу, що сам бере участь у процедурі проведення виборів (CDL-EL(2005)053).

26. Тим не менше відкритим питанням залишається необхідність постійних виборчих комісій на субнаціональному рівні. Можна сперечатися з тим, чи для виборчих комісій на субнаціональному рівні менш важливо бути постійними, однак це залежатиме від природи обов'язків, які їм надані. На найнижчому рівні (місцевий рівень), однак, постійні структури зазвичай не є необхідними.

27. У будь-якому разі має сенс підтримка Центральної виборчої комісії власним секретаріатом, який займатиметься основною масою адміністративної підготовки для проведення виборів. Важливість такого технічного секретаріату була позитивно оцінена міжнародними спостерігачами, наприклад, на місцевих виборах у Боснії та Герцеговині у 2004 році (CG/CP (11) 13). Навпаки, виборчі спостерігачі на референдумі 2004 року у «колишній югославській республіці Македонії» розкритикували той факт, що постійний секретаріат, передбачений законом, досі не існує<sup>5</sup>.

28. Нарешті необхідно зазначити, що постійна виборча адміністрація сама по собі не гарантує, що вибори адмініструються професійно. Стосовно професіоналізму в ряді країн все ще є простір для вдосконалення.

#### **Багатоступенева структура комісій**

29. У більшості країн виборче законодавство передбачає триступеневу структуру комісій: національна виборча комісія, регіональні або окружні виборчі комісії та місцеві виборчі комісії. Деякі країни, наприклад, Республіка Хорватія та Російська Федерація, навіть мають чотириступеневу структуру комісій. Триступеневі або чотириступеневі структури виборчої адміністрації виглядають придатними для ефективного адміністрування виборів та референдумів.

30. Вартими зазгадки є структури комісій у Республіці Сербія та Республіці Чорногорія, де існує лише двоступенева структура з комісіями на центральному та місцевому (дільнична комісія) рівні. Відсутність середнього рівня виборчої адміністрації може зробити проведення виборів більш складним. Відповідно до спостережень ОБСЄ/БДПЛ, це створило технічні та

---

<sup>5</sup> Див. звіт місії незалежних спостерігачів на <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NTC/UNPAN019016.pdf>.

управлінські проблеми на парламентських виборах у Сербії у 2003 році. Незважаючи на критику, виборче законодавство зберегло двоступеневу структуру і досі (CDL-AD(2006)013, para. 18). Однак щодо Чорногорії у міжнародних спостерегачів не виникло подібних зауважень.

31. Дуже важливо, щоб обов'язки та компетенція кожного органу були ясно визначені виборчим законодавством. Однак часом положення, що розглядають повноваження виборчих комісій, є неясними, а взаємозв'язок між різними рівнями виборчих комісій недостатньо врегульований. Як приклад можна привести закон 2004 року про місцеві вибори у «колишній югославській республіці Македонії». Спостерегачі від ОБСЄ/БДПЛ та Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи рекомендували посилення відповідальності державної виборчої комісії стосовно діяльності підзвітних їй виборчих органів (CG/BUR (11) 122rev, page 14). Так само з огляду на парламентські вибори 2002 року в Угорщині брак владних повноважень національної виборчої комісії щодо рішень та діяльності комісії нижчого рівня був розкритикований як такий, що може призвести до суперечливого застосування та зловживань.

32. Більше того, існує необхідність постійного обміну інформацією всередині структури виборчої адміністрації. На практиці інструкції та роз'яснення положень закону не завжди ясно та своєчасно передаються від комісії вищого рівня до комісії нижчого рівня, що створює брак узгодженості виборчих процедур, що ще досі можна спостерігати у низці країн під час виборчого процесу.

#### **Утворення виборчих комісій**

33. Навіть із формально незалежними виборчими комісіями спосіб утворення виборчої комісії може надавати перевагу урядові або проурядовим силам. Не дивно, що утворення виборчих комісій – один із найсуперечливіших аспектів нормативної бази щодо виборів у багатьох нових демократіях у регіоні.

34. Хоча у багатьох державах вплив виконавчої влади на формування виборчих комісій був загалом значно зменшений, у деяких державах значну кількість членів комісії досі призначає орган виконавчої влади, наприклад, президент республіки або міністерство внутрішніх справ або міністерство юстиції. Наприклад, у Грузії п'ять із 15 членів центральної виборчої комісії призначаються президентом, не включаючи тих членів, що призначаються правлячими партіями у парламенті. Щоб уникнути ризику втручання уряду у роботу комісії, як правило, число членів комісії, запропонованих та призначених виконавчою владою, повинно бути дуже малим.

35. Навіть якщо членів комісії призначають інші інституції (а не органи виконавчої влади), *de facto* ці інституції можуть підлягати урядовому контролю. Для уникнення цього ризику можна прийняти три можливі рішення:

а) Важливо, щоб не усі члени комісії призначалися одним органом. «Суміш» інституцій, які залучені до процесу номінації членів комісії, є тепер правилом, що застосовується у нових демократіях або демократіях, що розвиваються, у Європі.

b) Вважається корисним, якщо хоча б деякі члени комісії призначаються неполітичними інституціями, які вважаються нейтральними. У деяких державах для такого завдання вважаються придатними спеціальні судові органи. Важливо, що Венеціанська комісія заохочує включення судових органів у процес призначення виборчих комісій, наприклад у Вірменії. (пор. CDL-AD(2005)027, para. 9). Однак ми маємо усвідомлювати що «рівень довіри» до інституції залежить від конкретної країни. Тому для кожної країни необхідно шукати окремих рішень.

c) Якщо деякі або всі члени комісії призначаються парламентом або політичними партіями, необхідно досягти балансу між проурядовими партіями та партіями опозиції. Однак у деяких державах проурядовим партіям досі надається перевага при створенні комісії. Серед недоліків, що залишилися у виборчому кодексі Азербайджану, наприклад, за словами міжнародних спостерігачів, є те, що спосіб утворення виборчих комісій досі надає велику перевагу урядові і таким чином підриває довіру до незалежності виборчої адміністрації. У багатьох державах залишається виклик щодо пошуку адекватного балансу та політично прийнятної формули щодо розподілу членів комісії між партіями. Нарешті, стосовно керівних органів комісії, необхідно уважно розглянути питання щодо вибору голови, заступника голови та секретаря, а також ролі інших членів комісії.

36. Положення про постійне або розширене членство у виборчих комісіях для включення представників партій часто розглядається як ефективна система гарантування стримувань та противаг у виборчому процесі. Основною ідеєю є те, що одна партія спостерігає за іншою. Проурядові та опозиційні партії, які представлені у виборчій комісії, можуть контролювати одна одну. Тісно пов'язаним із номінацією партійних представників до виборчих комісій є ризик політизації роботи комісії. У таких випадках члени комісії діють більше в інтересах своєї партії, ніж у інтересах електорату. Наслідки можуть бути серйозними: у деяких державах роботі комісії заважали партійні конфлікти та партійне втручання. У таких випадках інтеграція непартійних членів може сприяти деполітизації комісії та її більш професійній діяльності.

37. Як приклад, виборчий кодекс Албанії 2003 року був розкритикований через те, що виборчий закон заохочував існування політизованої виборчої адміністрації, керованої двома основними політичними партіями, що негативно перешкоджало процесам адміністрування виборами. Саме тому було рекомендовано заснування неупереджених, незалежних, професійних та непартійних виборчих комісій із розширеними можливостями для представників політичних партій перед виборами (see CDL-AD(2004)017, para. 14).

38. Іншим прикладом є «колишня югославська республіка Македонія», де закон надає виключні привілеї чотирьом основним партіям щодо призначення виборчої адміністрації. Спостерігачі Ради Європи та ОБСЄ/БДПІЛ на муніципальних виборах 2005 року критикували те, що члени комісії часто захищали партійні інтереси замість виконувати обов'язок забезпечення правильних та законних виборів<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Див., наприклад: CG/Bur(11)122rev.



39. У будь-якому разі виборче законодавство повинно передбачати ясну та прозору процедуру номінації та призначення членів виборчих комісій. Брак прозорості в процесі номінації був критикований спостерігачами Ради Європи, наприклад, стосовно виборів у Азербайджані та у «колишній югославській республіці Македонії» (CDL-AD(2004)016rev, para. 12.ii; CG/BUR (11) 122rev).

40. Більш того, слід розглянути законодавство, що забезпечує участь жінок у виборчих комісіях, оскільки жінки сильно недопредставлені у органах управління виборами у багатьох країнах.

41. Щоб гарантувати незалежність виборчих комісій, зазвичай бажано дотримуватися несумісності для членів комісії. Особи, які будуть втягнуті у природний конфлікт інтересів з вимогою щодо позапартійності, не повинні бути допущені до виборчих комісій. Наприклад, було б проблематичним, якби зареєстрованим кандидатам не було заборонено бути членами комісій. Міжнародні спостерігачі висвітлили це питання з огляду на парламентські вибори у Чорногорії<sup>7</sup> у 2002 році або муніципальні вибори у «колишній югославській республіці Македонії»<sup>8</sup> 2005 року.

42. Більше того, незалежність комісії може бути посилена призначенням членів комісії на фіксований (і достатньо довгий) період часу та заборону їхнього звільнення без обґрунтованих підстав. Відповідно до «Кодексу належної практики у виборчих справах», взагалі органи, що призначають членів виборчих комісій, мають бути позбавлені права вільно їх відкликати, оскільки це може спричинити сумніви у їх незалежності. «Дискреційне відкликання є неприйнятним, але відкликання з дисциплінарних причин є допустимим, за умови, що підстави для цього чітко визначені законом... » (CDL-AD(2002)023rev, para. 77).

43. Тоді як у деяких країнах були змінені відповідні положення у виборчих законах для узгодження з «Кодексом належної практики у виборчих справах», у низці держав підстави для звільнення членів комісії і досі неоднозначні та можуть призвести до зловживань. У деяких випадках ця проблема була розглянута Венеціанською Комісією та ОБСЄ/БДПЛ (CDL-AD(2004)027, para. 41). Це питання має бути серйозно розглянуте, оскільки мали місце повторювані спроби державної влади та політичних партій усунути «їхніх» призначених членів із виборчої комісії, якщо вони не слідували офіційній або партійній стратегії.

#### **Спосіб дії виборчих комісій**

44. Існує багато аспектів діяльності виборчих комісій, які мають бути врегульовані, і є багато шляхів, якими це можна здійснити. Окрім усіх технічних деталей, існують деякі основні принципи, яких варто дотримувати

<sup>7</sup> Див. звіт міжнародних спостерігачів [http://www.osce.org/documents/odihr/2002/11/1350\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2002/11/1350_en.pdf).

<sup>8</sup> Див. звіт міжнародних спостерігачів [http://www.osce.org/documents/odihr/2005/06/15001\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2005/06/15001_en.pdf).

ватись. Правила процедури повинні бути чіткими. Діяльність комісії та її рішення повинні бути прозорими, місткими та орієнтованими на консенсус, але в той же час ефективності виборчої адміністрації не повинні перешкоджати неперервні дебати або патові ситуації. Треба знайти шлях для одночасного поєднання прозорості, залученості та ефективності виборчої адміністрації. Залежно від того, якими є особливі проблеми виборчого управління у конкретній країні, рекомендації зосереджуються на різних, часом навіть суперечливих аспектах.

45. З огляду на (ефективно адміністровані) вибори у Російській Федерації міжнародні спостерігачі рекомендували, щоб була підвищена прозорість роботи комісії шляхом розширення гарантованого доступу кандидатів, їх фінансових представників та довірених осіб, як і журналістів, навіть до неформальних засідань. Також у інших державах брак прозорості у роботі комісії призвів до серйозних занепокоєнь.

46. Щодо реформи в Україні у 2005 році, навпаки, було відзначено, що розширення права присутності на засіданнях комісії багатьом суб'єктам (кандидатам, представникам від партій та ЗМІ, іноземним та міжнародним спостерігачам) у поєднанні з «надзвичайно великою кількістю» членів комісії може спричинити труднощі у здійсненні їх функцій, що вимагають довготривалих дискусій та прийняття рішень (CDL-AD(2006)002, para. 34). Тут повинно бути знайдене рішення для забезпечення якомога більшої прозорості, не роблячи при цьому роботу комісії надто важкою, а у деяких випадках – навіть неможливою.

47. Така ж проблема існує з огляду на процес прийняття рішень. «Кодекс належної практики у виборчих справах» вказує, що мало б сенс прийняття рішень кваліфікованою (2/3) більшістю для того, щоб сприяти дебатам між партіями більшості та меншості. Досягнення рішень шляхом консенсусу є бажаним (CDL-AD(2002)023rev, para. 80). У різних випадках Венеціанська комісія рекомендувала запровадження вищого кворуму та/або кваліфікованої більшості для підвищення залученості у рішеннях виборчих комісій (CDL-AD(2003)021, para. 12, CDL-AD(2004)016 rev, para. 12).

48. Однак кваліфікованими вимогами щодо голосування також можна зловживати через обструкцію процесу прийняття рішень, особливо за умови надто політизованої виборчої адміністрації. Такі політичні перешкоди були критиковані, наприклад, у випадку Албанії (CDL-AD(2004)017rev2, para. 13). Взагалі кажучи, необхідний баланс між досягненням залученості та представницького характеру процесу прийняття рішень та його ефективністю з іншого. Інституційні стимули (як кваліфікована більшість) для забезпечення загальної згоди щодо рішень виборчої адміністрації мають бути поєднані з рішеннями для подолання патових ситуацій.

#### **Навчання членів виборчих комісій**

49. Важливо, щоб члени виборчих комісій мали необхідні навички для управління виборами. Для того, щоб вирішити цю проблему, Венеціанська комісія рекомендує навчальні курси, особливо для членів комісій нижчого рівня. «Члени виборчих комісій повинні отримати загальне тренування на

всіх рівнях виборчої адміністрації. Таке тренування повинно бути також доступним для членів комісій, що призначені політичними партіями» (CDL-AD(2002)023rev, para. 84). Це особливо важливо при нових виборчих положеннях або запровадженні нових технологій.

50. Програми підготовки для членів виборчих комісій є тим часом спільними для усіх нових демократій в Європі. У багатьох випадках надавалася суттєва міжнародна підтримка у проведенні тренінгів та підготовки виборчих посібників для членів виборчих комісій. Однак програми відрізняються з огляду на інтенсивність, якість та обсяг. Хоча були здійснені важливі вдосконалення, міжнародні спостерігачі досі вбачають необхідність у більш систематичних та всесторонніх програмах підготовки, особливо для членів місцевих виборчих комісій. Часто рекомендується інтенсифікація підготовки та її доступність для членів виборчих комісій усіх рівнів. Існує однак думка, що рання та ґрунтовна підготовка суттєво підвищить професіоналізм та довіру до виборчої адміністрації. Було навіть рекомендовано, щоб відвідування тренінгів було визначене обов'язковим за законом. (CG/BUR (11) 122rev). Далекоглядні пропозиції вимагають, щоб членами комісії могли стати лише особи, які пройшли підготовку та екзамен.

#### **Навчання виборців**

51. Навчання виборців — це невід'ємна частина виборчого процесу, якою часто нехтують. Вона стосується базової інформації про вибори (наприклад, дата виборів) та пояснень щодо виборчих процедур (реєстрація виборців, система голосування тощо), часто стосується мотивації та готовності виборців брати участь у виборах у повному обсязі. Навчання виборців особливо важливе в нових демократіях та демократіях, що виникають, а також у ситуаціях, коли вперше застосовуються нові виборчі положення або технології. Наскільки це стосується і референдумів, виборці повинні бути об'єктивно проінформовані як про питання, що винесені на розгляд електорату на референдумі, так і про його наслідки.

52. Доповіді виборчих спостерігачів, показуючи порушення, вказують на необхідність поліпшення навчання виборців у низці країн. Органи адміністрування виборами зазвичай відіграють важливу роль у цьому процесі. Вони повинні забезпечити не лише базову інформацію для виборців, але також програми для навчання виборців. Це може бути здійснено за допомогою політичних партій, неурядових організацій та засобів масової інформації. Для проведення навчання можуть знадобитися додаткові ресурси.

53. Особливий наголос слід зробити на програмах навчання для національних меншин. Серед усього іншого вони включають використання мов меншин. В ході парламентських виборів в Естонії у 2003 році інформація для виборців та навчання були, за словами міжнародних спостерігачів, лише естонською мовою, а не, наприклад, російською<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Див. пункт I.3.1.b Кодексу належної практики у виборчих справах.

#### IV. ПРАВО ГОЛОСУ ТА РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ

##### Загальні зауваження

54. Загальне право голосу є ключовим елементом сучасних демократій. Важливо, щоб право голосу та процес реєстрації виборців не були необґрунтовано обмежені через расу, вік, стать, релігію, етнічне походження, колишні або теперішні політичні погляди, мову, грамотність, власність чи реєстраційну плату. Однак право голосу може бути предметом низки різних умов, серед яких найбільш поширені – вік, громадянство та місце проживання. Більш того, можуть існувати норми, які зупиняють політичні права у випадках законного ув'язнення, кримінального засудження чи психічної недієздатності<sup>10</sup>. Щодо таких умов загалом Конституції та виборчі закони у Європі відповідають міжнародним стандартам. Однак існують деякі аспекти, які варто тут обговорити.

##### Право голосу для негромадян на місцевих виборах та референдумах

55. Тоді як вимога щодо громадянства є загальною для національних виборів та референдумів, існує тенденція надавати іноземним громадянам право голосу на місцевих виборах. За законами Євросоюзу, всім громадянам ЄС було надано право голосу (та бути кандидатом) на місцевих виборах та виборах до Європейського Парламенту у їх державах проживання – членах ЄС (Стаття 17 Договору про ЄС). Але право голосу може бути поширене на негромадян ЄС або для держав, що не є членами ЄС, щодо участі у місцевих виборах<sup>11</sup> відповідно до Конвенції Ради Європи про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні.

56. Венеціанська комісія у своєму «Кодексі належної практики у виборчих справах» рекомендує, щоб право голосу на місцевих виборах надавалося негромадянам після певного періоду проживання<sup>12</sup>, та заохочує країни, як Румунію, діяти подібним чином (CDL-AD(2004)040, para. 9). Аналогічно рекомендація Парламентської Асамблеї стосується також участі іноземців в місцевих референдумах (Parliamentary Assembly, Recommendation 1704 (2005), para. 13.vi.c). Однак певні країни-члени Ради Європи досі не виконали загальної рекомендації, яка, звичайно, вимагає деяких адміністративних зусиль.

##### Право голосу для громадян, що проживають за кордоном

57. Зовнішнє право голосу, наприклад, надання громадянам, що живуть за кордоном, права голосувати, є відносно новим явищем. Навіть в усталених демократіях громадянам, що проживають в іноземних державах, право голосу не надавалося аж до 1980-их років (наприклад, Федеративна

---

<sup>10</sup> Див. CDL-AD(2002)023rev, I.1.1 ; CDL-AD(2005)011, 012 and 031. У рішенні *Hirst (2) v. United Kingdom*, judgment of 30 June 2004, Європейський Суд з прав людини ствердив, що повна заборона голосування усіма ув'язненими у всіх обставинах не узгоджується з статтею 3 першого Протоколу до Європейської конвенції прав людини.

<sup>11</sup> European Treaty Series (ETS), No. 144.

<sup>12</sup> Див. пункт I.1.1.b.ii Кодексу належної практики у виборчих справах.

Республіка Німеччина і Велика Британія) або навіть 90-их (Канада, Японія). Тим часом багато нових демократій в Європі та демократій, що виникають, запровадили правові положення щодо зовнішнього голосування (голосування за межами країни, заморське голосування). Хоча досі це не є загальноприйнятим у Європі, може розглядатися запровадження права зовнішнього голосування, якщо його ще немає. Проте необхідно запровадити заходи безпеки для гарантування чесності голосування (див. розділ X).

58. Якщо зовнішнє право голосу надане, потрібно приділити увагу гарантуванню рівності голосів. Оскільки здається прийнятним обмежити зовнішні виборчі права лише для деяких типів виборів, наприклад, президентських або парламентських, проблеми можуть виникнути через заборону виборцям, що проживають за кордоном, брати повну участь у цих виборах. Із вірменською дворівневою системою на парламентських виборах, наприклад, право голосу для громадян, що проживають за кордоном, обмежене до пропорційної складової парламентських виборів, що проводяться у загальнодержавному окрузі. З метою забезпечення рівності виборчих прав потрібно передбачити, чи дозволено виборцям, що проживають за кордоном, також брати участь у мажоритарній складовій парламентських виборів (CDL-AD(2003)021, para. 30). Звичайно, виникне необхідність приписати закордонних виборців до округів всередині країни, як це передбачено, наприклад, хоч і не ідентичною, системою двох бюлетенів для німецького Бундестагу та, до 2005 року, російської Державної думи.

#### *De facto* позбавлення виборчого права

59. Хоча громадяни, що проживають всередині країни, в принципі, мають право голосу, виборче законодавство може *de facto* позбавити виборчого права суттєву частину електорату через брак спеціальних виборчих положень, що регулюють права виборців, які госпіталізовані, прикуті до ліжка, ув'язнені або тимчасово відсутні. Тоді як багато виборчих законів передбачають декілька форм голосування за відсутності громадян, таке голосування прийняте не у всіх державах. У деяких випадках, наприклад, у Сербії, брак відповідних положень був критикований міжнародними спостерігачами.

60. Подібна ситуація у Вірменії. Поправки 2005 року досі не включають попередніх рекомендацій (CDL-AD(2002)029; CDL-AD(2003)021 і т.д.) щодо положень, які стосуються виборців, що не спроможні прийти на виборчу дільницю в день голосування. (Парадоксально, у випадку Вірменії виборці, що проживають за кордоном, мають можливість проголосувати, але не виборці в межах країни, які не можуть дістатися до виборчих дільниць). Такі спеціальні виборчі процедури були виключені з виборчого законодавства при прийнятті Виборчого кодексу 1999 року як спроба зменшити вірогідність шахрайства. Однак Венеціанська комісія ясно наголосила, що аргумент шахрайства не є достатнім як виправдання для позбавлення виборчих прав цих громадян (CDL-AD(2005)027, para. 19). Право голосу є основним правом, і необхідно застосувати всі можливі заходи для забезпечення цього права. Однак має бути зрозумілим, що щодо голосування

відсутніх осіб будуть застосовані суворі умови, щоб запобігти шахрайству при голосуванні.

61. Більш важливим є той факт, що недосконала система реєстрації виборців, неточні списки виборців можуть позбавити важливу частину електорату можливості використати своє право голосу і таким чином *de facto* позбавляють їх права голосу.

#### **Реєстри виборців та їх важливість для запровадження загального виборчого права**

62. Належне утворення та ведення виборчих реєстрів є життєво необхідним для запровадження та гарантування загального виборчого права. На практиці це передумова для надання виборцям можливості використати своє право голосу. Проте реєстрація виборців – один з найбільш складних, суперечливих та часто найменш успішних аспектів виборчої адміністрації у нових демократіях та демократіях, що виникають, особливо у постконфліктних ситуаціях з великою кількістю біженців та переміщених. Хоча у багатьох державах були вжиті відповідні зусилля для встановлення належної системи реєстрації виборців, виборчі списки безумовно є тим аспектом, що має бути вдосконалений у багатьох країнах. Типовими проблемами є неповнота реєстрів виборців (наприклад, не охоплюють всіх осіб, що мають право голосу) та неточними (тобто вони містять хибні відомості, імена померлих людей тощо). Спостерігачі висловлюють свою стурбованість щодо неточності списків виборців у багатьох країнах.

#### **Різноманітність моделей для реєстрації виборців**

63. Існує декілька методів утворення реєстру виборців. Тоді як у багатьох європейських країнах виборчі списки беруться безпосередньо із національних, регіональних та/або місцевих баз даних населення, які також використовуються для інших адміністративних цілей, прийнятно також, щоб виборці включалися до реєстрів не автоматично, а за своєю власною вимогою (CDL-AD(2002)23rev, para. 7). Запровадження системи, що вимагає активної участі виборців у процесі їх реєстрації, могло б стати новим підходом для більшості європейських країн (тоді як вона більше застосовується у інших регіонах світу). Проект Закону «Про державний реєстр виборців в Україні», здається, дотримується цього нового підходу (CDL-AD(2006)003).

64. У більшості європейських країн, однак, громадяни не повинні вчиняти дії, щоб бути зареєстрованими. Замість цього виборчі списки складаються органами державної влади на основі офіційних даних, часто під контролем та під відповідальність органів управління виборами. Це доречний метод за умови, що існують надійні дані про населення, які можуть бути використані для виборчих цілей.

#### **Створення централізованого виборчого реєстру**

65. Однак у низці країн виборчі списки складаються лише на рівні громади, і тому не існує консолідованого, централізованого виборчого реєстру. Але без національного реєстру виборців може бути важко попе-

редити повторювані записи тих самих виборців у виборчих списках в межах громади. Таким чином, у деяких випадках, як, наприклад, у Вірменії, було рекомендовано створити національний реєстр виборців (CDL-AD(2003)021, para. 34). Міжнародні спостерігачі на парламентських та президентських виборах 2003-2004 року у Сербії також неодноразово вимагали створення централізованого реєстру виборців, як передбачено виборчим законом.

#### **Запровадження постійних реєстрів виборців**

66. У будь-якому разі важливо, щоб виборчі реєстри були постійними за своєю природою і забезпечені системою регулярного поновлення. У таких державах, як Україна, традиційно виборчі списки є непостійними і формується для кожних виборів у певних часових рамках та за певною методологією. Проект Закону «Про державний реєстр виборців України» намагається заснувати постійний, комп'ютеризований та регулярно поновлюваний реєстр виборців (CDL-AD(2006)003). Що стосується деяких інших країн, міжнародні спостерігачі рекомендували постійно поновлювати реєстри виборців для підтримання та вдосконалення їх якості та вичерпності. Більш того, необхідно здійснити спроби усунути існуючі недоліки. Зокрема, необхідно постійно здійснювати контрольні перевірки щодо подвійних записів, померлих осіб та неповних записів, що містять недостовірну інформацію.

#### **Ознайомлення громадськості з реєстром виборців**

67. Відповідно до «Кодексу належної практики у виборчих питаннях», реєстри виборців повинні оприлюднюватися, і повинна існувати адміністративна процедура під судовим наглядом або судовою процедурою, що надає виборцям можливість виправити помилкові записи або, якщо вони не включені до реєстру, бути включеними (CDL-AD(2002)023rev, I.1.2). В низці країн були внесені поправки до виборчих законів, або ж була вимога зробити реєстр виборців публічно доступним перед виборами. Це може розглядатися як важливий крок на шляху до розширення прозорості та вдосконалення списків виборців.

68. Необхідно зазначити, що навіть у деяких сталих демократіях Західної Європи, як Данія, реєстр виборців не публікується для перевірки і не є доступним як для народу, так і для політичних партій. Це точно не повинно бути прикладом для нових демократій та демократій, що виникають у регіоні. Зважаючи на неточність списків виборців у багатьох країнах, публічний доступ до реєстру виборців є надзвичайно важливим для підвищення якості та законності процесу реєстрації виборців. Цікаво, що доповідь тимчасового комітету Парламентської Асамблеї для спостереження за парламентськими виборами у Чорногорії у 2002 році (Doc. 9037), показала, що завдяки публічній перевірці виборчих списків прозорість реєстрації виборців значно менше була питанням політичної дискусії, ніж на попередніх виборах. Більш того, виборцям має бути надано достатньо часу для вивчення попередніх списків виборців. Це не завжди має місце (CDL-AD(2004)027, para. 18).

69. Однак можуть бути вжиті заходи безпеки для захисту права громадян на конфіденційність. Для того, щоб забезпечити конфіденційність особистих даних, деякі країни запровадили обмеження щодо публічного доступу до списків виборців. Наприклад, відповідно до реформи 2001 року, німецькі виборці можуть лише перевірити правильність та повноту їх власних особистих даних у виборчому реєстрі відповідного муніципалітету (вивчення особистих даних інших виборців повинно бути виправдано певними обставинами). До 2001 року весь реєстр виборців був публічно доступний для кожного. Очевидно, потрібно встановити баланс між прозорістю реєстрації виборців та захистом приватної інформації громадян.

70. Досить спірним є брак захисту конфіденційної інформації, наприклад, у Великобританії. За законом, місцева влада повинна надати реєстр виборців на будь-яку вимогу, навіть комерційних компаній. Недавня реформа надала британським виборцям можливість обирати внесення своїх даних до спеціальної версії реєстру виборців, яка є недосяжною для комерційних цілей і яка використовується лише для виборів, застосування закону та перевірки звернення за кредитом. Бажано, щоб реєстри виборців створювалися виключно для виборчих цілей.

71. Більш того, із міркувань безпеки можуть бути вжиті обмеження щодо прозорості виборчих списків. В деяких державах (як Німеччина) існують положення для анонімної реєстрації осіб, публікація імені та адреси яких у реєстрі виборців створить загрозу для їх життя або здоров'я. Проект Закону про виборчі адміністрації, внесений до британської Палати громад у січні 2006 року, запровадить можливість анонімної реєстрації також і у Великобританії.

#### **Додаткові виборчі списки**

72. Додаткові виборчі списки можуть надати можливість голосувати людям, що змінили свою адресу або досягли визначеного законом виборчого віку після того, як була оприлюднена остання версія реєстру (CDL-AD (2002)023rev, I.1.2.vi). Однак, у низці нових демократій та демократій, що виникають, додаткові списки виборців активно використовуються для виправлення неточностей у регулярних списках виборців. Виборці, що не знайшли себе у списках виборців у день виборів, можуть за певних умов бути внесені до додаткового виборчого списку (наприклад, у Молдові). Там кількість виборців, внесених до додаткового списку, за даними ОБСЄ/БДПЛ, піднялася від 6% в 1998 році до 10% в 2001 та 12,3% у 2003 році. Для того, щоб уникнути широкого використання додаткових списків, необхідно вдосконалити процедуру створення регулярних списків виборців. Доки не можна забезпечити точність регулярних списків виборців, додаткові списки є необхідними, щоб забезпечити виборцям право голосу.

73. Поза тим, варто зазначити, що використання додаткових списків підвищує ризик багаторазового голосування виборців, що голосують в іншому муніципалітеті. Однією з основних проблем виборів у Молдові стала кількість людей, включених у додаткові списки, що збільшило можливість для багаторазового голосування та голосування у невідповідних округах.



Таким чином, експерти Венеціанської комісії відзначили, що якщо механізм додаткових виборчих списків досі необхідний, він має бути застосований, лише якщо буде вдосконалений механізм перевірки багаторазового голосування (CDL-AD(2004)027, para. 17). За загальним правилом, при можливості слід уникати реєстрації у день виборів, і у будь-якому разі, це не повинно відбуватися на виборчій дільниці<sup>13</sup>.

## V. ПРАВО БАЛОТУВАТИСЯ ТА РЕЄСТРАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ВИБОРІВ

### Загальні зауваження

74. Як і право голосу, право балотуватися на виборах є загальним і не може бути обмеженим на підставі раси, статі, мови, релігії, етнічного походження, політичної приналежності або економічного стану. Міжнародно прийнятні обмеження можуть включати мінімальний вік, що є вищим за виборчий вік, громадянство та вимогу щодо проживання на території протягом певного часу до виборів. Більш того, обов'язок зібрати певну кількість підписів або сплатити певну заставу розглядаються як загалом сумісні із загальним правом балотуватися. Також можуть існувати положення, що призупиняють політичні права (законний арешт, психічна недієздатність тощо). Загалом виборчі закони держав-членів Ради Європи сумісні з цими стандартами. Однак деякі деталі обмежень варто обговорити.

75. Перед тим, як це робити, варто зазначити, що реєстрація та зняття з реєстрації кандидатів може бути політично маніпульованою та провокувати «абсурдні правові баталії», як сталося, наприклад, на виборах мера у місті Мукачєво (Україна) у 2004 році (CG/Vir (10) 125). Загалом кажучи, обмежувальні або обмежувально застосовані вимоги до реєстрації кандидатів або партій можуть *de facto* завадити великій кількості виборців використати своє право балотуватися на виборах. Виборче законодавство повинно обмежити та прояснити причини для відмови кандидатам в участі у виборах. Необхідно забезпечити цим особам отримання мотивованих рішень, щоб незадоволені мали змогу подати скарги до суду. У деяких державах досі існує простір для вдосконалення цього питання.

### Надання негромадянам права висувати свою кандидатуру на місцевих виборах

76. Дотримуючись таких же аргументів, як щодо надання негромадянам права голосу на місцевих виборах, відповідно рекомендується, щоб право висувати свою кандидатуру на місцевих виборах було надане за можливістю іноземцям, що давно проживають у країні.

### Вимоги щодо місця проживання

77. Хоча вимоги щодо місця проживання не є несумісними *a priori* із принципом загального виборчого права<sup>14</sup>, неприйнятним є обмеження права бути обраним лише до тих громадян, хто проживає в країні, регіоні або

<sup>13</sup> Див. пункт I.1.2.iv Кодексу належної практики у виборчих справах.

<sup>14</sup> Див. пункт I.1.1.b Кодексу належної практики у виборчих справах.

виборчому окрузі достатньо довго. Наприклад, щодо Грузії та України період проживання був критикований як занадто довгий (CDL-AD(2005)042; CDL-AD(2006)002). З іншого боку, відсутність вимоги щодо проживання, пов'язаної із правом бути обраним, була також критикована експертами Венеціанської комісії, наприклад, з огляду на проект закону про парламентські вибори Чеченської Республіки. Така вимога існувала там лише для активного права голосу, але не застосовувалася до пасивного виборчого права (CDL(2003)021fin)<sup>15</sup>.

#### **Обмеження права балотуватися через кримінальне засудження**

78. Звичним є те, що особа позбавлена права бути кандидатом на виборах через кримінальне засудження за серйозний злочин. Однак це може вважатися проблематичним, якщо пасивне виборче право заборонене на підставі будь-якого засудження, незалежно від природи вчиненого злочину. Така бланкетна заборона може не відповідати Європейській конвенції про захист прав людини та основних свобод. Наприклад, стосовно Закону «Про вибори народних депутатів України» Венеціанська комісія рекомендувала, щоб закон забезпечував кращий захист прав кандидатів включно з усуненням загальних та неперебірливих заборон щодо балотування для осіб, які є кримінально засудженими (CDL-AD(2006)002, paras 16 and 100). Рекомендація ОБСЄ/БДПЛ щодо того, що право бути кандидатом повинно поновлюватися для тих осіб, які були засуджені та амністовані у зв'язку з післявиборчими заворушеннями в Азербайджані у 2003 році, має той же напрям.

79. З іншого боку, могло б бути недоречним незастосування або не встановлення жодних обмежень щодо права злочинців бути обраними. Наприклад, делегація Конгресу місцевих та регіональних справ Ради Європи була найбільше стурбована питанням законності кандидатур, що були висунуті на місцевих виборах у «колишній югославській республіці Македонії» у 2005 році. Обраний там мер був здатний виконувати свої обов'язки, незважаючи на те, що він був засуджений до 4-річного ув'язнення за крадіжку у великих розмірах (CG/BUR (11) 122 rev).

#### **Подання підписів**

80. Обов'язок зібрати певну кількість підписів не є незвичним для міжнародних стандартів. Однак загальноприйнято, що вимоги щодо збору підписів не повинні бути надто високими. Щоб запобігти маніпуляціям, «Кодекс належної практики з виборчих питань» ставить умову, що не має бути перевищено максимальну вимогу в 1% щодо підписів виборців на національному або місцевому рівні, де проводяться вибори. Однак дотримання верхньої межі не є обов'язковим. У деяких виборах необхідна кількість підписів була досить високою, що іноді навіть перевищувало 1-відсотковий принцип. Це мало місце, наприклад, на парламентських

---

<sup>15</sup> Інститут ініціативи та референдуму Європи (Initiative and Referendum Institute Europe, IRI Europe) визначає пасивне виборче право як «право бути обраним».

виборах у Вірменії у 2003 році (CDL-AD(2003)021, пара. 20). Тим часом поправки 2005 року до Виборчого кодексу Республіки Вірменія повністю виключили вимогу щодо збору підписів на підтримку кандидата, зберігаючи вимогу внесення застави (CDL-AD(2005)027, пара. 17). На відміну, такі ж рекомендації щодо зменшення вимог до збору підписів не були запроваджені, наприклад, в Азербайджані та Грузії.

81. У деяких випадках існують суперечки щодо того, чи виборцям потрібно дозволити підписувати документи більше ніж за одного кандидата. Оскільки підтримання права кандидата балотуватися на виборах є, однак, не тим самим, що і голосування за кандидата, міжнародні спостерігачі рекомендують усунення положень, що обмежують право громадян підписати документи лише за одного кандидата, наприклад, на президентських виборах у Чорногорії 2003 року. Так само Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ висловили спільну думку, що Виборчий кодекс Азербайджану повинен дозволити виборцям підписувати петиції на користь більше ніж одного кандидата під час президентських виборів, як це прийнято на парламентських виборах цієї держави (CDL-AD(2004)016rev, пара. 13). Однак дозвіл багаторазового підписання може призвести до порушень, якщо використовуватиметься з метою заплутати виборців.

82. За наявності вимоги збору підписів існує необхідність їх перевірки. Цей процес не лише вимагає часу, але й відкриває можливості для зловживань. Це особливо справедливо, якщо за законом перевіряється лише вибірка підписів, вибрана випадковим та непослідовним способом (як, наприклад, в Грузії та Росії). Якщо певний відсоток підписів буде анульовано, весь список буде недійсним, і подання на реєстрацію буде тут же відхилене. Процедура перевірки у Грузії була дуже критикована за її невідповідність (CDL-AD(2004)005, пара. 30). Відповідно до «Кодексу належної практики з виборчих питань», усі підписи повинні перевірятися, принаймні, доки не досягнуто необхідного мінімуму<sup>16</sup>. Однак це положення ще не усунуте з Виборчого кодексу Грузії (CDL-EL(2006)009, стаття 42).

83. Більш того, важливо, щоб несуттєві формальні помилки автоматично не призводили до недійсності підписних листів. Необхідно забезпечити положення, що дозволяють виправляти формальні або несуттєві помилки у процесі номінації та реєстрації. Це, наприклад, стало однією з рекомендацій міжнародних спостерігачів на російських президентських виборах 2004 року. Проте у той же час фальсифікація підписів у петиціях кандидатів повинна вважатися кримінальним порушенням, що поки що не є загальноприйнятим.

84. Нарешті, обмежувальний вплив на право балотуватися на виборах можуть мати обмеження щодо реєстрації партій. Наприклад, в Україні вимога, щоб партії були зареєстровані за рік до виборів, якщо вони хочуть висунути кандидатів на вибори, є недоліком виборчого законодавства (CDL-AD(2006)002). У Молдові також існують обмеження щодо реєстраційних вимог до партій. Реєстрація партій для участі у виборах залежить від

<sup>16</sup> Див. I.1.3.iv Кодексу належної практики у виборчих справах.

щорічних списків членів. Більш того, вимога наявності членства по всій країні дискримінує партії регіонального характеру в Молдові (CDL-AD (2004)027, paras 20-21, 48-56). Щоб «організувати» партійну конкуренцію, в деяких інших державах, як, наприклад, у Росії, також застосовуються обмежувальні вимоги щодо реєстрації.

#### **Застави**

85. Існують альтернативні процедури, за якими кандидати або партії зобов'язані сплатити заставу, яка повертається за умови, що відповідний кандидат або партія здобуває мінімальний відсоток голосів. Відповідно до «Кодексу належної практики з виборчих справ», така практика є більш ефективною, ніж збір підписів<sup>17</sup>. Фактично система застав допомагає уникнути деяких незручностей системи збору підписів (наприклад, довготривалий процес збору підписів, нетасмність підписів та необхідність їх перевірки). Однак існує суттєвий недолік системи застав. У порівнянні з системою збору підписів ця система робить можливість брати участь у виборах більше залежною від грошей, ніж від політичної підтримки.

86. Там, де застосовуються вимоги щодо застави, розмір застави та кількість голосів, що необхідна для її повернення, не повинна бути надмірною (CDL-AD(2002)023rev, para. 9). Загалом положення, що існують у Європі, розглядаються як виправдані (CDL-AD(2005)027, para. 17).

#### **Скасування реєстрації кандидатів**

87. Скасування реєстрації кандидатів – особлива проблема. Хоча рішення щодо попередньої реєстрації кандидатів може бути позитивним, виборчим комісіям часто дозволено скасовувати реєстрацію кандидатів перед виборами, наприклад, якщо вони серйозно порушують виборче законодавство. Проте необхідно уникати безпідставного та недоречного скасування реєстрації кандидатів, що часто відбувається з найменших технічних причин. Необхідно вжити заходів, щоб скасування реєстрації кандидатів не відбувалося з політичних мотивів.

88. Такі положення, фактично, можуть застосовуватися довільним чином. Щодо недемократичних парламентських виборів 2004 року у Білорусі, наприклад, суттєва кількість майбутніх кандидатів була дискваліфікована на підставі великої кількості недійсних підписів та податкових декларацій. Більше того, було скасовано реєстрацію низку «первинних організацій» (наприклад, партійних осередків у відповідних округах), які були необхідними для номінації кандидатів у цьому виборчому окрузі. Ще більше, за даними ОБСЄ/БДПЛ, було скасовано реєстрацію низки уже зареєстрованих кандидатів з підстав порушення правил передвиборної агітації та підкупу виборців незадовго до дня виборів.

#### **Відкликання кандидатів**

89. У низці країн існує проблема із відкликанням кандидатів від партій в останню хвилину. Сама можливість відкликання кандидатів повинна бути

---

<sup>17</sup> Див. пункт I.1.3.iv Кодексу належної практики у виборчих справах та параграф 9 пояснювальної доповіді.

виключена задля уникнення тиску. Там, де можливі такі відкликання, рекомендується застосувати до них суворі правила. В деяких державах не встановлені реалістичні крайні строки і не визначені чіткі критерії для відкликання кандидатів. Це може спричинити серйозні непорозуміння серед виборців, особливо якщо виборчі бюлетені вже надруковані. Більш того, не завжди зрозуміло, за яких умов політичні партії або виборчі блоки можуть виключити кандидатів зі списку після того, як вони були зареєстровані.

## VI. ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ

### Загальні зауваження

90. Щодо передвиборного періоду, основною ідеєю є те, що політичні партії та кандидати повинні діяти на «чесному полі гри». Відповідно до Кодексу належної практики з виборчих питань, необхідно забезпечити рівність можливостей для різних кандидатів та партій, принаймні наскільки це можливо. Необхідно, щоб держава була неупередженою щодо партій та кандидатів і однаково застосовувала до них закон. Ця вимога щодо нейтральності застосовується до передвиборної агітації та її висвітлення у засобах масової інформації, особливо у державних, а також до публічного фінансування партій та агітації. Більше того, важливо, щоб політична агітація проводилася у середовищі, що забезпечує свободу пересування, свободу вираження поглядів та свободу зборів та об'єднань. Ці свободи необхідно захищати, щоб дозволити політичну організацію й агітацію, та інформувати громадян про партії, кандидатів та проблеми. Партії та кандидати повинні володіти свободою виголошувати свої програми та політичні позиції для виборців по всій країні.

91. Завдяки національним та міжнародним зусиллям у низці країн поправки до виборчих законів здійснили важливі удосконалення, що сприяли на гарантування рівних умов проведення агітації для конкурентів на виборах. Однак у деяких випадках і досі існують законодавчі прогалини. Ще більш важливими є проблеми застосування.

### Обмеження політичних прав

92. У більшості європейських країн свобода вираження поглядів, об'єднань та зборів в цілому дотримується, однак існують винятки з цього правила: у Європі найбільш серйозний виклик щодо основних свобод існує в Білорусі, яка, проте, не є державою-членом Ради Європи. Авторитарний режим в Білорусі досі не бажав дотримуватися концепції вільних та чесних виборів та створити умови для забезпечення того, щоб волевиявлення народу слугувало основою для легітимності уряду. Не дивно, як вважає ОБСЄ/БДППЛ, що останні парламентські вибори (2004 рік), як і попередні, суттєво не відповідали міжнародним стандартам. Парламентська Асамблея закликала режим, що перебуває при владі, при підготовці до президентських виборів 2006 року утриматися від порушення вільного та чесного перебігу виборчої кампанії (Resolution 1482 (2006)).

93. Але також в деяких державах-членах Ради Європи, наприклад, в Росії та кавказьких державах, політичні права не завжди дотримувалися до і після останніх виборів. В Азербайджані, наприклад, широко застосовувалися залякування у передвиборний період, а також суворі обмеження для опозиційних кандидатів можливості доносити програми до виборців. Серед усього іншого, було рекомендовано внести поправки до виборчого закону, щоб скоротити необмежене повноваження, надане місцевим органам влади, обмежувати політичні збори, а також забезпечити дотримання політичних свобод під час виборів (CDL-AD(2004)016rev; CG/BUR (11) 95). Поза тим, на виборах 2005 року відбувалися серйозні втручання в агітацію опозиції та порушення політичних прав, незважаючи на заходи, які уряд застосував для поліпшення виборчого середовища.

94. Особлива ситуація стосується виборів 2005 року у Чеченській Республіці (частина Російської Федерації), що проводилися у загальнополітичному контексті, в якому основні свободи було підірвано кліматом страху та постійними серйозними порушеннями прав людини (стосовно ситуації щодо прав людини див. резолюцію ПАРЄ 1479 (2006)).

#### **Втручання уряду в передвиборну агітацію**

95. Проте найбільш загальною проблемою є здійснення державними посадовими особами протиправного впливу на передвиборну агітацію. У низці останніх виборів була розмита різниця між діяльністю держави та передвиборною агітацією, причому можливості та ресурси уряду протиправно використовувалися для цілей агітації. Загальнопоширеним стало зловживання влади своїми повноваженнями, наприклад, як на місцевих виборах у Молдові у 2003 році. Існували повідомлення про насильство та тиск на державних службовців, що займають певні посади, так само, як окремі випадки неналежного використання державних ресурсів для цілей агітації на парламентських виборах у Молдові у 2005 році.

96. Навіть якщо, як у Грузії, виборчий кодекс чітко забороняє використання офіційних посад під час передвиборної агітації (CDL-EL(2005)033, статті 73 та 76), за свідченнями міжнародних спостерігачів, у передвиборній агітації були активно залучені високі посадові особи. У низці країн, таких, як Російська Федерація, зловживання державними посадами та ресурсами з метою передвиборної агітації досі є основною проблемою, яка терміново має бути врегульована. І, звичайно, абсолютно неприйнятним є те, що посадові особи чинять тиск на працівників державного сектору щодо участі у зборах та голосуваннях за провладну партію, що часто трапляється, наприклад, в Азербайджані.

97. Референдуми становлять особливу ситуацію. Хоча існує загальна згода щодо того, що влада повинна забезпечувати виборців об'єктивною інформацією під час референдумів, немає консенсусу щодо того, чи уряд повинен утримуватися від участі у агітації. У деяких країнах (наприклад, Португалія, Росія, Вірменія) влада та посадові особи не мають права брати участь у агітації; у інших державах (наприклад, Австрія, Угорщина) їм дозволено бути залученими у агітацію (CDL-AD(2005)034, paras 85-92, 219-222).

### Фінансування агітації

98. Загальноприйнято, що ефективна передвиборна агітація потребує суттєвих ресурсів. Партії та кандидати будуть неспроможні доносити свої програми до електорату без відповідної фінансової підтримки. Тому політичне фінансування вважається необхідною умовою для проведення виборів у сучасних демократіях. Тим не менше, має бути зрозумілим, що гроші можуть призвести до корупції та нечесних політичних змагань під час виборчого процесу. Таким чином, важливо, щоб законодавство про вибори (та політичні партії) містило ясні та вичерпні положення стосовно фінансування партій та кампаній. У Сербії, наприклад, закон «Про фінансування політичних партій» встановив вичерпні та суворі обмеження для фінансування агітації (хоча його ефективне застосування є джерелом суперечок). Навпаки, у деяких інших державах закони про вибори та політичні партії не забезпечують чіткі рамки.

99. За загальним визнанням, регулювання фінансуванням партій та агітації є важким завданням. Існує велика різноманітність положень, що застосовуються в Європі та інших регіонах світу. Ці положення можуть стосуватися фінансування партій в цілому (включно зі «звичайною діяльністю») або лише передвиборної агітації. Деякі країни застосовують пряме (публічне) державне фінансування, інші дозволяють лише приватне фінансування. Існують системи з обмеженням внесків та витрат, а також без них. Можуть існувати заборони щодо певних видів внесків, так само як щодо певних типів витрат. Більш того, виборчі закони та закони про партії сильно різняться з огляду на відкритість фондів партій та агітації, а також з огляду на публічний доступ до відкритої інформації. Різноманітність положень утруднює формування єдиних стандартів.

100. Тим не менше, «Кодекс належної практики у виборчих справах» підкреслює необхідність прозорості фінансування політичних партій та передвиборної агітації (CDL-AD(2002)023rev, paras 108-109). Відповідно, багато рекомендацій виборчих експертів та міжнародних спостерігачів спрямовані на поліпшення підзвітності та прозорості публічного та приватного фінансування. В Україні, наприклад, було відзначено, що закон повинен вимагати повного оприлюднення джерел та обсягів фінансових внесків перед виборами та після виборів, а також типів та обсягів витрат, щоб забезпечити для населення своєчасну та відповідну інформацію про фінансування агітації (CDL-AD(2006)002). Часто механізми запровадження та висвітлення фінансування агітації вважаються надто слабкими. Стосовно виборів 2003 року в Чорногорії, наприклад, були суворі вимоги щодо створення незалежного, прозорого та підзвітного органу, що займався б контролем та перевіркою бюджету передвиборної агітації та мав би право накладати санкції за порушення.

101. Хоча поширення прозорості є основною метою більшості реформ та пропозицій щодо реформ, варто зазначити, що можуть виникнути особливі обставини, за яких розкриття джерел внесків до партійного бюджету може мати неочікувані побічні ефекти. В контексті панування політичної



нетерпимості повне розкриття джерел фінансування може перешкодити внескам до опозиційних партій і водночас сприяти проурядовим силам. Було рекомендовано усунути положення закону Молдови, які дозволяють Центральній виборчій комісії до виборів знати джерела фінансової підтримки, яку отримує кандидат. Згідно з Венеціанською комісією, це може призвести до того, що у контексті Молдови потенційних спонсорів переконають не робити цього та піддадуть тиску (CDL-AD(2004)027, paras 71-72). Щоб дотриматися балансу між необхідністю прозорості та захистом конфіденційності, у більшості країн розголошуються лише найбільші внески.

102. Більше того, необхідно взяти заходів для спрощення положень щодо виборчого фінансування, оскільки вони вимагають значної експертизи та робочої сили та обтяжують кандидатів та (менше) партії, (як в Азербайджані: CDL-AD(2003)015, para. 18; CDL-AD(2004)016rev, paras 15, 19; в Чеченській Республіці: CDL(2003)021fin; див. коментарі до Розділу VI).

103. Що стосується питання публічного фінансування, надзвичайно важливим є принцип рівних можливостей. Загалом існує згода щодо принципу рівних можливостей. Проте оскільки йде мова про гроші, часом виникають політичні конфлікти щодо тлумачення цього принципу. Він може застосовуватися або в прямому сенсі (рівне ставлення), або у пропорційному сенсі (відповідно до ваги в парламенті або серед виборців). Таким чином, виклик полягає в тому, щоб знайти загальноприйнятну формулу для відповідної країни. Ці особливі правила повинні міститися у законах.

#### **Окремі аспекти передвиборної агітації**

104. Агітація за неучасть у виборах. У деяких випадках виникали юридичні та політичні суперечності щодо законності та легітимності агітації за неучасть (наприклад, у Росії). Оскільки демократичні вибори засновані на участі виборців, має бути зрозумілим, що агітація на користь неучасті у виборах сумісна з правом на свободу вираження поглядів. Це особливо важливо у державах, де вимагається мінімальний рівень участі у виборах для визнання виборів або референдуму такими, що відбулися (див. Розділ XIII).

105. «Неетична агітація». Хоча «брудна агітація» зазвичай є небажаною, дуже проблематично її заборонити законом. Посилання на етичні правила зазвичай не надто чіткі та можуть призвести до зловживань. Заборона «неетичної агітації», наприклад, у виборчому кодексі Молдови була критикована за те, що вона надмірно широка. Вона може застосовуватися таким чином, що порушуватиме право людини на свободу слова та вираження поглядів (CDL-AD(2004)027, para. 80). Те ж стосується заборони «вчинення наклепу» на кандидатів, наприклад, в Україні. «В контексті політичної агітації, в якій кандидати приймають усвідомлене рішення увійти до публічної сфери та змагатися за державну посаду, закон про захист репутації та прав інших осіб не може бути застосований для обмеження, зменшення або утиску права людини на вільне політичне вираження поглядів та свободу слова» (CDL-AD(2006)002, para. 60). Хоча існують обмеження щодо свободи вираження поглядів, як визначено міжнародним та конституційним правом, виглядає недоречним забороняти у виборчому законодавстві невизначену



неетичну агітацію як таку, що посягає на честь кандидата. Однак можуть існувати деякі політичні та моральні цінності у так званих кодексах поведінки політичних учасників (а також інших учасників виборів).

106. Агітаційна діяльність негромадян та неповнолітніх. У деяких державах іноземним громадянам та неповнолітнім законом заборонено брати участь в агітаційній діяльності. Це обмеження може суперечити міжнародним інструментам та національному конституційному праву (див., наприклад, CDL-AD(2004)027, paras 78, 80; CDL-AD(2006)002, para. 59).

## VII. РОЛЬ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ У ПЕРЕДВИБОРНІЙ АГІТАЦІЇ

### Загальні зауваження

107. Електронні та друковані засоби масової інформації – найважливіший шлях, яким громадяни дізнаються про вибори та електоральні преференції. Таким чином, засоби масової інформації відіграють важливу роль у передвиборний період. Ця роль є подвійною: по-перше, засоби масової інформації повинні інформувати виборців, охоплюючи у новинах та спеціальних інформаційних програмах кандидатів, партії та політичні питання, що стосуються виборів. Це може включати навіть елементи навчання виборців. По-друге, вони можуть надавати кандидатам та партіям прямиий доступ до електорату, дозволяючи виборчу рекламу.

108. У низці країн положення виборчих законів, що стосуються засобів масової інформації під час передвиборної агітації, є досить поверховими. Деталізовані положення з цього питання, однак, можна часто знайти у законах про засоби масової інформації або в інструкціях, наданих виборчою адміністрацією або органами контролю за ЗМІ. Таким чином, вичерпний аналіз ролі засобів масової інформації у виборах повинен стосуватися не лише виборчих законів, але й інших відповідних положень. У деяких державах, як Естонія, система в основному саморегульована, але, як виявляється, добре функціонує, на думку міжнародних спостерігачів.

### Висвітлення передвиборної агітації

109. Вільні засоби масової інформації є *conditio sine qua non*\* для забезпечення виборців різномісною інформацією стосовно виборів та референдумів. Отже, важливо, щоб свобода преси була гарантована конституційно та дотримувалася на практиці. У більшості держав-членів Ради Європи медієвий простір є плюралістичним та засоби масової інформації діють вільно.

110. Проте існують деякі країни, в яких основні засоби масової інформації перебувають під контролем держави, і їх спроможність діяти вільно серйозно обмежена. За словами спостерігачів ОБСЄ/БДПЛ та Ради Європи, наприклад, у російських виборах через адміністративні обмеження та порушення дуже бракувало сильних та незалежних засобів масової інформації, які б неупереджено охоплювали передвиборну агітацію. Це

\* Необхідна умова (лат. – прим. ред.)

ускладнювало для виборців можливість здійснення добре усвідомленого вибору. В Азербайджані важка ситуація із засобами масової інформації загострювалася систематичним залякуванням та утиском журналістів протягом останніх років (CG/BUR (11) 95). Варто зазначити, що уряд повинен не лише забезпечувати свободу преси, але й захищати засоби масової інформації. Правова система повинна ефективно захищати журналістів від цензури, залякування та свавільних арештів.

111. Навіть у державах, де засоби масової інформації працюють без протиправних обмежень, неупереджене висвітлення виборчих кампаній автоматично не гарантується. Демократичні вибори значною мірою залежать від можливості та бажання засобів масової інформації працювати на безсторонній та професійній основі під час передвиборчої агітації. Неспроможність засобів масової інформації забезпечити неупереджену інформацію стосовно агітації та кандидатів – один з найчастіших недоліків, що виникають під час виборів (CDL-AD(2002)023rev, para. 19). У низці держав-членів Ради Європи всупереч закону та іншим нормам засоби масової інформації ані кількісно, ані якісно не охоплюють збалансовано партій та кандидатів. У деяких випадках рівень дисбалансу в оглядах, наданих електронними засобами масової інформації, виявляється спрямованим на неправомірний вплив або навіть на маніпулювання електоральними рішеннями виборців.

#### **Рівний доступ до засобів масової інформації**

112. У сучасних демократіях також важливо забезпечити, щоб кандидатам чи партіям було надано рівні та збалансовані обсяги ефірного часу та місця для політичної реклами (CDL-AD(2003)023rev, I.2.3). Рівний доступ до публічних засобів масової інформації повинен також надаватися прихильникам та опонентам пропозиції на референдумах (CDL-INF(2001)010, CDL-AD(2005)028). Виборче законодавство та законодавство про засоби масової інформації у Європі загалом передбачає такі умови. Проте у деяких випадках положення законів є нечіткими або навіть відсутніми. Наприклад, на відміну від парламентських виборів, законодавчі рамки для референдумів у Вірменії ясно не забезпечують доступу політичних партій до безкоштовного ефірного часу в публічних засобах масової інформації, відповідно до Звіту місії оцінки потреб ОБСЄ/БДПЛ (2005 рік).

113. Більше того, положення стосовно рівного доступу до публічних засобів масової інформації різняться залежно від типів засобів масової інформації та доступу до них, обсягів часу та місця, формату та часу трансляції, так само, як всього комплексу фінансування виборчої реклами. Через широку різноманітність положень важко обговорювати це питання на загальному рівні. Проте щодо багатьох деталей існує простір дискусії щодо особливостей кожної країни, наприклад, стосовно критерію розподілу безоплатного часу. У будь-якому разі необхідно провести межу між публічними та приватними засобами масової інформації, що часом робиться. Приватні засоби масової інформації зазвичай менше регульовані.

114. Щодо приватних засобів масової інформації необхідно виділити одну річ: Хоча загальновізнано, що партії та кандидати повинні мати

прямий доступ до публічних засобів масової інформації, існує, наприклад, дискусія щодо того, чи приватні засоби масової інформації повинні включати політичну рекламу усіх політичних опонентів. «Кодекс належної практики у виборчих справах» підкреслює, що у відповідності зі свободою вираження поглядів необхідно встановити законодавчі положення для забезпечення мінімального доступу до приватних аудіовізуальних засобів масової інформації у питаннях передвиборної агітації та реклами для усіх учасників виборів<sup>18</sup>.

115. Так, наприклад, «Правила процедури для електронних засобів масової інформації... у Республіці Хорватія під час передвиборної агітації» обумовлюють, що національні електронні засоби масової інформації, як публічні, так і приватні, повинні забезпечувати учасникам виборчих змагань вільний час для презентації їхніх програм на парламентських виборах 2003 року. Крім того, конкуренти мали право використовувати оплачувану рекламу. В деяких інших державах приватні засоби масової інформації не зобов'язані надавати вільний час, натомість надаючи партіям та кандидатам оплачуваний час.

116. Також є країни (як Сполучене Королівство), де приватні засоби масової інформації взагалі не зобов'язані публікувати виборчу рекламу. Можуть існувати також фактичні умови, які можуть виправдати відмову політичним групам в участі у передвиборній агітації, наприклад, якщо їх ідеологія протилежна до ідеології засобу масової інформації (CDL-AD (2006)002, para. 63). Однак, якщо засіб масової інформації, добровільно чи ні, надає кандидатам безкоштовний час або оплачуваний час для виборчої реклами, це має здійснюватися на однакових умовах. І, звичайно, право приватних теле- та радіостанцій надавати ефірний час не повинно залежати від дати їх заснування (як у Чеській Республіці, CDL(2003)021fin, коментарі до статті 52).

117. Незалежно від деталей регулювання, у досить суттєвій кількості країн, як виявилось за повідомленнями спостерігачів, публічні та приватні засоби масової інформації порушували право рівного доступу. Більше того, навіть фіксований обсяг вільного телевізійного та радіопростору для суперників може бути недостатнім для сильно незбалансованого висвітлення агітації у регулярних програмах новин. Тому поведінку засобів масової інформації треба уважно відстежувати і, якщо трапляються порушення закону, накладати відповідні санкції<sup>19</sup>.

### **Орган контролю**

118. Заснування нейтрального органу контролю для моніторингу та регулювання засобів масової інформації, який мав би справу зі скаргами щодо поведінки засобів масової інформації під час агітації, може стати суттєвим кроком у впровадженні закону та надання вільного, рівного та

<sup>18</sup> Див. пункт I.2.3.c Кодексу належної практики у виборчих справах.

<sup>19</sup> Грунтовний аналіз питання засобів масової інформації та виборів див. CDL-AD(2005)032.

справедливого доступу до мовлення. Такий орган може бути суб'єктом моніторингу засобів масової інформації всередині виборчої адміністрації або парламентської комісії, багатопартійного бюро, комісії з окремо вибраних осіб або органу саморегулювання засобів масової інформації. Виборчі експерти ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії вимагали заснування такого незалежного органу спостереження за засобами масової інформації з різних приводів, хоча не завжди успішно, як показує приклад України (CDL-AD(2006)002, para. 61).

119. Однак на практиці ефективність таких органів значно відрізняється в різних країнах. В умовах, наприклад, президентських виборів 2004 року у Сербії Республіканське агентство з теле- та радіомовлення показало неспроможність ефективно регулювати засоби масової інформації, а парламентська група контролю, яка передбачена законом, на той час ще не була створена. Парламент Чорногорії, навпаки, передостанніми та попередніми виборами заснував Колегію для контролю засобів масової інформації з метою моніторингу виконання публічними та приватними засобами масової інформації положень щодо передвиборної агітації. За словами міжнародних спостерігачів, Колегія забезпечує можливість звернення зі скаргами. Однак вона не має повноважень накладати санкції.

120. У деяких випадках виборчі спостерігачі рекомендували визначення достатніх та деталізованих положень для покарання мовників у випадку неналежної поведінки. Важливо, що в такому випадку за малі порушення виборчих положень засобами масової інформації призначатися б покарання. Неприйнятно, наприклад, тимчасово припинити діяльність мовників через найменші порушення, що виглядає можливим у деяких країнах.

#### **Оприлюднення результатів опитувань громадської думки**

121. Оскільки пов'язані із виборами опитування громадської думки можуть впливати на саме голосування, оприлюднення та висвітлення опитувань у електронних засобах масової інформації повинно регулюватися таким чином, щоб забезпечити оприлюднення, наприклад, джерела та іншу відповідну інформацію. Зазвичай також заборонено публікувати результати опитування громадської думки та прогнози безпосередньо перед днем виборів або у день виборів (до моменту зачинення виборчих дільниць). Якщо це досі не передбачено, запровадження такого крайнього строку, загалом, вітається (як у Грузії, див. CDL-AD(2005)005, para 43). Однак, у деяких випадках, як у Молдові (10 днів) та в Україні (15 днів), часові обмеження є надмірними. Було рекомендовано зменшити ці часові рамки до більш обґрунтованих (CDL-AD(2004)027, para. 32; CDL-AD(2006)002, para. 68).

### **VII. СПОСТЕРЕЖЕННЯ ЗА ВИБОРАМИ**

122. Спостереження за виборами відіграє важливу роль у забезпеченні прозорості виборів, особливо у нових демократіях та демократіях, що виникають. Забезпечення гарантій прав національних та міжнародних спостерігачів у виборчому законодавстві вимагалось постійно у випадках, коли

вони відсутні. (Такі положення можна б також прийняти у багатьох західноєвропейських демократіях, як Франція чи Іспанія, в яких не існує жодних положень стосовно непартійних внутрішніх чи міжнародних спостерігачів.) У певних випадках особливо необхідно розширити права національних позапартійних спостерігачів. Навіть якщо права спостерігачів гарантуються законом, часом їм бракує ясності, що призводить до дуже різного тлумачення цих положень.

123. Відповідно до «Кодексу належної практики у виборчих справах», найкраще зробити процес спостереження якомога ширшим, включаючи спостерігачів від партій, позапартійних спостерігачів та міжнародних (позапартійних) спостерігачів (CDL-AD(2002)23rev, para. 87). Однак часом виборчі комісії затверджують лише обмежений список спостерігачів до дня виборів, що призводить до виключення інших спостерігачів. Наприклад, в Україні виборчий закон встановлює, що громадська організація може спостерігати за виборами, лише якщо вона була зареєстрована щонайменше за 2 роки до дня виборів, і спостереження за виборами є однією з її статутних цілей. Якщо поправки 2005 року вперше забезпечують можливість непартійного національного спостереження, ці правила створюють непотрібні перешкоди на виборах 2006 року (CDL-AD(2006)002, para. 73).

124. На виборах 2003 та 2004 року в Азербайджані національним неурядовим організаціям, які отримували більш ніж 30% зарубіжного фінансування, було заборонено брати участь у спостереженні за виборами (CDL(2003)054, para. 39; CDL-AD(2004)016rev, para. 22; CDL-AD(2005)029, para. 23). У результаті певна кількість національних неурядових організацій була виключена з процесу спостереження за виборами. Ця заборона була начебто тимчасово застосована (лише) для місцевих виборів 2004 року рішенням в останній момент, яке не було загальновідомим. Відсутність національних спостерігачів разом із фактом, що кількість міжнародних спостерігачів була надзвичайно низькою, без сумніву, сприяла порушенням (CG/BUR (11) 95). Навпаки, високий рівень національного спостереження вітався, наприклад, тимчасовим комітетом спостереження Парламентської Асамблеї на парламентських виборах 2002 року в Чорногорії (Doc. 9621, Addendum IV).

125. Очевидно, було б краще, якби спостерігачі були офіційно акредитовані, і щоб критерії акредитації були ясно визначені. Потрібно уникати громіздких та складних процедур реєстрації спостерігачів. На жаль, надто бюрократичний підхід до акредитації спостерігачів можна прослідкувати у низці країн. В Україні, наприклад, існують надто деталізовані положення щодо призначення спостерігачів, включаючи вимогу автентичності підписів, засвідчених копій статутів організацій тощо. Якщо не вимагається офіційна акредитація для дня виборів, спостерігачі повинні мати з собою необхідні документи для їхньої ідентифікації на виборчій дільниці.

126. Як національним, так і міжнародним спостерігачам необхідно надати найширші можливості для спостереження за виборами. Спостереження не повинно зводитися лише до дня виборів, воно має включати весь виборчий процес, з моменту реєстрації кандидатів до післявиборчого пері-

оду. Однак право спостерігача бути присутнім на усіх засіданнях виборчих комісій, спостерігати за виборчою діяльністю у будь-який час та отримувати копії протоколів, таблиці та інші документи всіх рівнів, не завжди гарантується законом або на практиці.

127. У той час як зростає усвідомлення щодо необхідності всебічного спостереження за передвиборним періодом, післявиборним процесом часто нехтують. Міжнародні спостерігачі, наприклад, часто покидають країну одразу після дня виборів і задовго до оголошення кінцевих результатів. Однак важливо, щоб деякі спостерігачі залишалися при процесі перевірки та оголошення кінцевих результатів. Відповідно виборчі положення повинні встановлювати, що спостерігачі мають право спостерігати за післявиборним періодом та мають право доступу до виборчих комісій, доки не завершені усі виборчі функції (як у Азербайджані, CDL-AD(2004)016rev; CDL-AD(2005)029).

## IX. ДЕНЬ ВИБОРІВ – ВИБОРЧІ ДІЛЬНИЦІ

### Місцезнаходження, розмір та планування приміщень виборчих дільниць

128. Очевидно, що по всій країні повинна бути достатня кількість виборчих дільниць. Приміщення виборчих дільниць має бути легко знайти, і вони мають бути доступними для всіх виборців. За можливості, вони мають бути розташовані у відомих та зручних місцях (таких, як школи та інші публічні будівлі). Багато спостерігачів за виборами підкреслюють першочергову важливість придатності та доступності приміщень виборчих дільниць. У деяких державах і досі існує багато приміщень виборчих дільниць неприйнятної розміру, що не відповідають кількості виборців. Відповідно до доповідей спостерігачів, приміщення виборчих дільниць часом бувають переповнені. Більше того, вони не завжди мають безперешкодний доступ для осіб похилого віку та тих, що не можуть самостійно пересуватися. Загалом, можна сказати, що варто більше перейматися питаннями вибору та розташування приміщення виборчої дільниці, особливо у деяких нових демократіях та демократіях, що виникають у регіоні.

129. Те ж стосується планування приміщення виборчої дільниці, – наприклад, розташування столів для виборчих процедур, бар'єрів для черг виборців, кабін для голосування, виборчих скриньок тощо, – які забезпечать ефективний рух виборців у приміщенні дільниць та таємність голосування. Дуже важливо, щоб члени виборчої комісії (так само, як і спостерігачі) мали можливість нагляду за усім, що відбувається у приміщенні. Наприклад, досить проблематично, якщо не можна спостерігати за кабінами для голосування, оскільки вони знаходяться поза полем зору або навіть розташовані у різних кімнатах. Саме це було критиковано міжнародними спостерігачами на місцевих виборах 2004 року в Азербайджані.

### Особи, присутні на виборчій дільниці

130. Виборчі закони або інструкції, що надаються органами адміністрування виборів, повинні чітко вказувати, які особи мають право присут-

ності на виборчій дільниці. Окрім виборців та осіб, що працюють у приміщенні виборчій дільниці, допускаються зазвичай представники кандидатів або політичних партій та блоків, національні та, за запрошенням, міжнародні спостерігачі та засоби масової інформації. Однак завжди існує ризик присутності у приміщенні недозволених осіб. На деяких виборах спостерігачі доповідали про присутність недозволених осіб через ясні інструкції, що були надані членам виборчих комісій, та через незастосування відповідних норм.

131. Як вже було зазначено, присутність спостерігачів за виборами має першочергову вагу для прозорості виборчого процесу. Хоча вільний доступ спостерігачів та довірених осіб до приміщень виборчих дільниць загалом дотриманий майже в усіх європейських державах (Білорусь була винятком до недавнього часу), у деяких випадках спостерігачі та довірені особи мали проблему з допущенням до приміщень, у яких проводилось голосування, або з вільним пересуванням по ньому. Малий розмір та переповнення приміщень виборчих дільниць завжди використовувалося як виправдання для обмеження руху довірених осіб та спостерігачів. Однак повинно бути зрозумілим, що невідповідність приміщення виборчої дільниці не може використовуватися як виправдання для обмеження вільного пересування спостерігачів. Навпаки, обов'язком виборчої влади є вибір та підготовка виборчих приміщень таким чином, щоб було можливим ефективне спостереження, яке не перешкоджало би діяльності виборчої комісії.

132. Більше того, загальноприйнято, що поліція та сили безпеки зазвичай не повинні, як правило, знаходитися всередині (або навіть зовні) приміщення виборчої дільниці, оскільки це може лякати виборців, особливо в державах із слабкими демократичними традиціями або у пост-конфліктних ситуаціях. Як правило, поліції повинно бути дозволено заходити у приміщення виборчої дільниці за проханням голови відповідної виборчої комісії для підтримання порядку. Звичайно, їх має бути запрошено *лише* у випадку, коли ситуація інакше вийде з-під контролю. Наприклад, під час муніципальних виборів у Молдові у 2004 році положення закону про те, що поліція може бути викликана головою виборчої комісії для відновлення порядку, було неправильно розтлумачене таким чином, щоб забезпечити присутність поліції навіть за відсутності неспокою (CDL-AD(2004)027, para. 94). У певних випадках виборче законодавство або інструкції, надані Центральною виборчою комісією, повинні встановлювати більш чіткі положення щодо присутності поліцейських офіцерів у приміщеннях для голосування та їхньої ролі в день виборів. За необхідності можна інтенсифікувати навчання поліції стосовно їхніх прав та обов'язків під час виборів.

## **X. ІДЕНТИФІКАЦІЯ ВИБОРЦІВ ТА ПРОЦЕДУРИ ГОЛОСУВАННЯ**

### **Ідентифікація виборців**

133. Процес ідентифікації виборців має першочергову важливість для загальної непорушності виборчої системи. Перед голосуванням виборці повинні підтвердити свою особу, зазвичай надавши документ, що посвідчує



особу. Важливо, щоб виборчий закон та інструкції органу адміністрування виборами ясно визначали, який тип документа, що засвідчує особу, є дійсним для цілей ідентифікації виборця. У деяких державах правова ситуація є складною і не дуже ясною. Міжнародні спостерігачі критикували, наприклад, парламентські вибори 2003 року у Хорватії. Спеціальна увага має бути приділена групам осіб, які можуть не мати необхідних документів, що посвідчують особу, як, наприклад, біженцям, і переміщеним особам або окремим групам меншин (наприклад, ромам). Неefективна перевірка ідентифікації виборців вважається серйозною проблемою, особливо у тих державах, де добре відоме «багаторазове голосування».

134. За встановленням особи виборця наступним кроком зазвичай є перевірка, чи має виборець право голосу на цій конкретній дільниці. Звичайно така перевірка проводиться за списками виборців. Однак проблема виборців, що приходять до приміщень для голосування і виявляють, що їх немає у списках, або через те, що вони прийшли до чужого приміщення для голосування, або тому, що виборчі списки знаходяться у незадовільному стані, як спостерігалася у деяких країнах. Зважаючи на погану якість регулярних списків виборців у деяких країнах, можуть виявитися потрібними додаткові списки виборців, проте така ситуація дуже далека від ідеальної (див. Розділ IV).

135. Інакше, виборці можуть подавати так званий умовний бюлетень (у інших країнах та регіонах світу відомий як *тимчасовий* або *заявний* бюлетень). На виборах у 2004 року у Косово, наприклад, виборці, які не знайшли своїх імен у списках виборців на виборчій дільниці, до перевірки скеровувалися до іншої виборчої дільниці, що фізично знаходилася у тому ж виборчому приміщенні, де виборці могли віддати свої голоси відповідно до спеціальної процедури, яка давала змогу пізніше перевірити їх право, тобто голосували за умовними бюлетенями. Це було відмінністю від попередніх виборів, на яких такі виборці могли бути внесені до додаткового списку на місці, за умови надання достатніх доказів щодо їх особи та місця проживання. Метою реформи було забезпечити додатковий захист, оскільки додаткові списки, складені у скрутних умовах, мали великий ризик фальсифікації. Незважаючи на застереження щодо широкого використання умовного голосування, система, здається, спрацювала добре (CG/BUR (11) 74).

136. У будь-якому разі, однак, існує нагальна потреба вдосконалення звичайних списків виборців, щоб скоротити голосування за допомогою додаткових списків або умовних бюлетенів (див. Розділ IV).

#### **Захист від «багаторазового голосування»**

137. Далі, посадові особи виборчих дільниць повинні перевіряти, чи виборець вже взяв участь у виборах. На жаль, «багаторазове голосування» досі є загальною проблемою у низці країн регіону. В принципі цього можна уникнути, якщо виборці є відповідним чином ідентифіковані та зареєстровані, і у списку виборців ставиться підпис виборцем (або позначка членом комісії), коли виборець отримує на руки бюлетень. Однак на практиці існує багато прикладів, коли у списку виборців не ставився підпис виборця, або



коли у них були знайдені кратні однакові підписи, поставлені одним почерком (CG/BUR (11) 95; CG/BUR (11) 122rev). Останнє може вказувати на «багаторазове голосування» або «сімейне голосування».

138. Додатковим методом зменшення ризику «багаторазового голосування» є позначка пальця виборця незмивним (невидимим або видимим) чорнилом, щоб позначити, що виборець проголосував. Хоча позначення чорнилом пальців виборців є незвичним для Західної Європи, воно широко застосовується в інших регіонах світу та постійно рекомендується для нових демократій та демократій, що виникають. Проте, як показує приклад Вірменії, такі рекомендації не завжди виконуються. Незважаючи на те, що позначення чорнилом було рекомендовано у Вірменії експертами Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ і було включене до попередніх поправок до виборчого кодексу, недавно прийнята поправка не передбачає цієї процедури (CDL-AD(2003)021; CDL-AD(2005)019; CDL-AD(2004)049; CDL-AD(2005)027; CDL-EL(2006)020). Навпаки, наприклад, позначення пальців виборців чорнилом було запроваджене незадовго до парламентських виборів 2005 року в Азербайджані, таким чином втілюючи довготривалу рекомендацію міжнародних експертів. Однак якщо «позначення чорнилом» передбачене, необхідно, щоб дотримувалися процедури позначення чорнилом та перевірки позначки чорнилом. Як видно із звітів міжнародних спостерігачів, це не завжди має місце, як, наприклад, показують муніципальні вибори 2005 року у «колишній югославській республіці Македонії».

#### **Виборчі бюлетені**

139. Виходячи з визначення, що виборець має право голосувати на виборчій дільниці, виборчий бюлетень повинен, як правило, бути невідкладно виданий виборцю. Звичайно, суворо заборонено законом, щоб виборці отримували більше бюлетенів, ніж вони мають право отримати. Неприйнятною є практика, яка досі застосовується у деяких регіонах, що громадянам видаються додаткові виборчі бюлетені за пред'явленням документів, що посвідчують особу їх відсутніх родичів. Абсолютно незвичною – і не рекомендованою для нових демократій та демократій, що виникають у Європі – є іспанська модель. Там політичні партії можуть друкувати свої власні виборчі бюлетені відповідно до затвердженого зразка і вільно поширювати їх до дня і в день виборів.

140. Звичною практикою для Європи є використання єдиних цілісних бюлетенів, що містять назви партій та кандидатів і в яких виборець робить відмітку. Звичайно, це краще від системи, при якій виборці вибирають серед різних (кольорових) партійних бюлетенів і складають обраний ними бюлетень у конверт перед тим, як опустити його у виборчу скриньку. Остання система використовувалася у Болгарії до внесення поправок до виборчого закону у 2005 році.

141. Для того, щоб захистити бюлетень, у багатьох державах на виборчі бюлетені ставиться офіційна печатка, що відповідає виборчій дільниці, та/або підпис уповноважених членів дільничної комісії. Деякі виборчі закони містять ясні та деталізовані положення з цього приводу. Відповідно

до «Кодексу належної практики у виборчих справах», підписання або штампування виборчих бюлетенів не повинно відбуватися тоді, коли бюлетень передається виборцеві, оскільки, теоретично, печатка або підпис можуть позначити бюлетень таким чином, що під час підрахунку голосів виборця зможуть ідентифікувати (CDL-AD(2002)023rev, para. 34). Ще більш важливим є те, що виборчі бюлетені не штампуються членом виборчої комісії після того, як виборець зробив свій вибір. У Молдові, наприклад, ця процедура була критикована за порушення тасмниці голосування, особливо з огляду на те, що можна було побачити відмітку на бюлетені, ставлячи печатку на зворотній стороні бюлетеня до вкидання його до скриньки (CDL-AD(2004)027, para. 25). Щоб забезпечити тасмність голосування, Кодекс належної практики у виборчих справах ясно визначає, що саме виборець повинен взяти свій бюлетень, і ніхто не повинен торкатися його після того (CDL-AD(2002)023rev, para. 35).

142. Досі незвичним для усталених західноєвропейських демократій є можливість подання негативного голосу («проти всіх»). Система негативного голосу походить з комуністичної традиції незмагальних виборів і досі використовується у низці країн-членів Ради Європи. Вона надає виборцям можливість висловити роздратування щодо кандидатів або партій/блоків у виборчому бюлетені. Таким чином, однак, може бути посилена політична та партійна апатія серед населення, якщо виборці можуть просто відкидати кандидатів або партії замість того, щоб приймати (часто нелегке) рішення, хто є кращим (найкращим або найгіршим) кандидатом або партією. У принципі виборці повинні заохочуватись, щоб голосувати за кандидатів або партію, яка їм подобається, і таким чином брати на себе відповідальність за орган, який обирається (CDL-AD(2003)021, para. 31; CDL-AD(2005)027, para. 23; CDL-AD(2006)002rev, para. 78).

### Процедура голосування - порушення

143. Після вручення бюлетеня виборці зазвичай скеровуються до вільної kabini для голосування, щоб зробити свій вибір (позначити бюлетень). Безумовно, набагато краще, якщо виборці обізнані із процедурою голосування. Необхідні програми навчання виборців та ясні інструкції щодо порядку голосування на виборчих дільницях, особливо якщо структура бюлетеня та система голосування складні. Такі програми є звичними для всієї Європи. У деяких випадках виборчий бюлетень містить інструкції для виборців щодо того, як заповнювати бюлетень. Відповідно до виборчого закону Чеченської Республіки, наприклад, такі інструкції друкуються на бюлетені російською та чеченською мовами. Тим не менше виборці можуть допускати помилки при заповненні бюлетенів. У таких випадках виборче законодавство або інструкції виборчої комісії повинні передбачати можливість для виборців, які зробили помилку, визнати бюлетень недійсним, та видати їм інший бюлетень, як рекомендувалося, наприклад, спостерігачами на муніципальних виборах 2005 року у «колишній югославській республіці Македонії».

144. Хоча процеси голосування були визнані професійно та ефективно адміністрованими у більшості держав-членів Ради Європи, все ще існують деякі порушення, які спостерігалися у декількох випадках. Серед цих порушень є багаторазове голосування (див. вище) та відкрите і сімейне голосування. Демократичні вибори вимагають щоб бюлетені заповнювалися виборцями таємно. Таємність голосування – не лише основне право, але й обов'язок. Таким чином, будь яке голосування за межами кабін для голосування є забороненим. Однак на практиці існує ряд прикладів, у яких відкрите голосування толерувалося членами виборчих комісій. На російських президентських виборах 2004 року відкрите голосування навіть активно заохочувалося представниками відповідних виборчих комісій на великій частці виборчих дільниць. Однак повинно бути зрозумілим, що посадові особи виборчих дільниць мають бути зобов'язані застерігати виборців від навмисного афішування їхньої позначки на бюлетені.

145. Для того, щоб забезпечити таємність голосу, за загальним правилом виборець повинен бути сам у кабіні для голосування. Лише у спеціальних випадках, наприклад, сліпих виборців, повинні допускатися винятки. Умови для надання допомоги виборцям, якщо це необхідно, повинні бути визначені у виборчому законі або в інструкціях виборчої комісії. У будь якому разі неприйнятно щоб до кабін для голосування виборців супроводжували «інтерпретатори», котрі б позначали ім'я кандидата, за якого виборець хоче віддати свій голос. Саме так траплялося, наприклад, із неписьменними ромськими\* виборцями під час сфальсифікованих виборів мера у Мукачево (Україна) у 2004 році (див CG/BUR (10) 125).

146. Хоча законом заборонено, на практиці так зване сімейне або групове голосування і досі допускається у низці країн. Спостерігачі на виборах були свідками поширеного сімейного та групового голосування, наприклад, у Азербайджані, «колишній югославській республіці Македонії», Молдові, Сербії та Чорногорії, Росії. Навіть у таких державах, як Боснія та Герцеговина, де поведінка при голосуванні на останніх муніципальних виборах (2004 рік) була визначена як «відмінна», було багато випадків, коли, відповідно до доповідей міжнародних спостерігачів, члени сім'ї, а особливо подружні пари похилого віку, голосували разом.

147. Очевидно, що сімейне та групове голосування є за будь яких обставин неприйнятним. Воно має тенденцію позбавляти жінок, а часом і молодих людей, їх індивідуального права голосу, і як таке становить вид виборчого злочину (див., наприклад, CG/BUR (11) 95). Рекомендація Конгресу 111 (2002) наголосила на першочерговій важливості прав жінок на особисте вільне та таємне голосування і підкреслила, що проблема сімейного голосування є непринятною з точки зору основних прав жінок (CG/BUR (11) 122 rev). Повинно бути зрозумілим, однак, що ефективне попередження сімейного та групового голосування вимагає радикальної зміни ставлення, яка має активно заохочуватися владою (CDL-AD(2002)023rev, para. 30).

\* Роми – офіційна самоназва циган (прим. ред.)

148. Купівля голосів, тобто роздавання товарів або коштів, поєднане із закликком голосувати за конкретного кандидата або партію, суворо забороняється законом, але його надзвичайно важко довести. Це, відповідно до доповідей міжнародних спостерігачів, нібито звична практика у передвибірний період та у день виборів у деяких країнах. Щоб зменшити ризик підкупу голосів у день виборів, важливо гарантувати таємність голосування. Також необхідно забезпечити, щоб виборці не покидали виборчу дільницю, не вкинувши бюлетеня до скриньки, тому що деякі виборці можуть спробувати винести порожній бюлетень за межі виборчої дільниці та продати або віддати його іншій особі. Як правило, будь який невикористаний виборчий бюлетень повинен залишатися на виборчій дільниці. Однак у деяких випадках, були підтверджені випадки циркуляції підписаних та проштампованих бюлетенів поза межами дільниці у день виборів.

149. У низці країн використовуються прозорі виборчі скриньки для попередження наповнення виборчих скриньок фальшивими бюлетенями до або під час голосування. В принципі це має сенс, оскільки в окремих випадках наповнення виборчих скриньок фальшивими бюлетенями залишається проблемою. Однак прозорі виборчі скриньки можуть викликати стурбованість стосовно таємності голосування, якщо виборчі бюлетені не складені належним чином.

#### **Спеціальні процедури голосування**

150. Як вже зазначалося, брак спеціальних процедур голосування, тобто голосування відсутніх, може позбавити права голосу суттєву частину виборців, які не дають можливості проголосувати на своїй виборчій дільниці в день виборів (див. вище Розділ IV). При голосуванні відсутніх виборці можуть проголосувати в іншому місці, аніж виборча дільниця, на якій вони внесені до списку виборців. Існує широка різноманітність процедур голосування відсутніх, що застосовуються по всій Європі. Деякі країни допускають голосування до дня виборів (дострокове голосування), інші такого не передбачають. Регулювання далі різняться з огляду на місце, де проводиться голосування відсутніх (спеціальні або звичайні виборчі дільниці; лише в окрузі виборця, чи в будь-якому окрузі; всередині чи поза межами країни) та яким чином це здійснюється (відвідуванням виборчої дільниці, поштою, за дорученням або з допомогою переносних скриньок).

151. На жаль, у деяких країнах із голосуванням відсутніх трапляються серйозні порушення. Таким чином, там, де передбачена процедура голосування відсутніх, треба приділити особливу увагу забезпеченню таємності голосування та попередженню фальсифікацій. В окремих випадках міжнародні спостерігачі рекомендували запровадження більшої кількості заходів безпеки. На президентських виборах 2005 року у Хорватії, наприклад, недостатній контроль на голосуванні за межами країни (особливо в Боснії та Герцеговині) був предметом серйозних труднощів. Особливу увагу варто приділити достроковому голосуванню військовослужбовців, ув'язнених, осіб що перебувають під арештом, та переміщених осіб. Таке голосування не завжди проводиться задовільно. Необхідно вжити також жорстких заходів

безпеки щодо використання переносних виборчих скриньок, включно з попередніми заявками на голосування за допомогою переносних скриньок, та присутності при такому голосуванні кількох членів дільничної виборчої комісії, які представляють різні політичні сили. У низці країн організація голосування за допомогою переносних скриньок була визнана слабкою.

152. Голосування поштою дозволяється у деяких усталених демократіях Західної Європи, наприклад, у Німеччині, Ірландії, Іспанії, Швейцарії та для закордонних виборців у Нідерландах, Норвегії та Швеції (CDL-AD(2004)012, Розділ III). Воно також застосовувалося, наприклад, у Боснії та Герцеговині та у Косово, щоб забезпечити максимальну залученість до виборчого процесу (CG/BUR (11) 74). Однак воно має бути дозволене, лише якщо поштова служба безпечна та надійна. Кожен окремий випадок повинен оцінюватися відповідно до того, яка існує вірогідність виникнення фальсифікацій та маніпулювання при поштовому голосуванні<sup>20</sup>.

153. У будь-якому разі процедури голосування відсутніх вимагають додаткових, у багатьох випадках збільшених зусиль для запобігання фальсифікаціям, спеціальних програм підготовки виборців, а також додаткового навчання для членів виборчих комісій. Особливу увагу варто приділити забезпеченню таємності голосування при запровадженні нових технологій голосування.

## ХІ. ПІДРАХУНОК ГОЛОСІВ ТА ОГОЛОШЕННЯ ПОПЕРЕДНІХ РЕЗУЛЬТАТІВ

### Підрахунок голосів

154. Відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах, найкраще, якщо голоси підраховуються на виборчій дільниці невідкладно після закриття голосування, а не у спеціальних центрах підрахунку (CDL-AD (2002)23rev, para. 45). Такий підхід має перевагу швидкого отримання результатів для виборчої дільниці. Далі, підрахунок поза межами виборчої дільниці може створити проблеми безпеки, оскільки транспортування виборчих скриньок та супровідних документів завжди є ризикованим з точки зору безпеки. Проте на деяких виборах (наприклад, Албанія 2005 року) виборчі скриньки транспортувалися до центрів підрахунку, де й підраховувалися голоси. У таких випадках велику увагу треба приділити для забезпечення прозорості і безпеки транспортування виборчих скриньок і виборчих бюлетенів з виборчої дільниці до центру підрахунку. Проте слід відзначити, що проблеми безпеки можуть також виникнути на рівні виборчої дільниці (див., наприклад, CG/BUR (10) 125).

155. Для того, щоб процес підрахунку був відкритим і прозорим, він повинен проводитися у присутності спостерігачів та представників кандидатів, партій та виборчих об'єднань. (У деяких країнах, як Франція та Іспанія, підрахунок голосів повністю відкритий для публіки). Уповноважені

<sup>20</sup> Див. пункт I.3.2.2.1 пояснювальної доповіді до Кодексу належної практики у виборчих справах.

на це особи повинні мати можливість засвідчити усі аспекти підрахунку. Проте у деяких випадках виборчі спостерігачі повідомляли, що відстань до столів з бюлетенями, на якій вони змушені були залишатися, зменшувала їх здатність ефективно спостерігати за процесом. Траплялися також окремі інциденти, коли спостерігачам чи довіреним особам повністю забороняли доступ до місця підрахунку. Навпаки, в інших випадках при підрахунку були присутні особи, які не мають на це права. Обидвох ситуацій слід уникати.

156. Першорядне значення має правильне проведення підрахунку голосів. Правильність підрахунку залежить від ясних процедур, відповідного навчання персоналу та їхня відданість процесу. Правильність результату стосується не тільки кількості голосів, отриманих кожним кандидатом. Вона стосується також точності усіх виборчих даних, включно, наприклад, із кількістю поданих голосів (що особливо важливо у країнах, де вимагається мінімум участі для того, щоб вибори чи референдум були дійсними). Великої уваги потрібно, щоб забезпечити, що усі цифри точно записані у виборчих протоколах.

157. Хоча увесь процес підрахунку голосів розумно організований у більшості держав-членів Ради Європи, все ще залишаються технічні та політичні проблеми. У минулі роки міжнародні спостерігачі були стурбовані серйозними порушеннями при підрахунку голосів у низці країн. Серед них Албанія, Вірменія, Азербайджан, «колишня югославська республіка Македонія» та Російська Федерація. У деяких випадках виникали недосконалість через погану організацію, а не спроби маніпуляції. Це підкреслює важливість того, щоб члени дільничних виборчих комісій були добре навчені. Більше того, у сумнівних випадках допомогу можуть надавати виборчі посібники як джерело посилань, і їх необхідно забезпечувати, якщо цього все ще немає. Часом все-таки траплялися також ясні спроби фальсифікації, включно з киданням бюлетенів до виборчої скриньки та фальсифікацією результатів і протоколів.

158. У деяких випадках кількість бюлетенів у виборчих скриньках перевищує кількість виборців, зазначених у списках виборців як такі, що отримали виборчі бюлетені. Цю типову ситуацію кидання бюлетенів не легко розв'язати. Як рекомендувалося, наприклад, для виборів у Молдові, повинні бути ясні норми щодо такої проблеми, наприклад, перерахунок, зазначення у протоколі і навіть можливість визнати вибори недійсними на відповідній виборчій дільниці. Проте, як повідомляли міжнародні спостерігачі, на одній із дільниць під час парламентських виборів 2003 року у Хорватії усі результати на виборчій дільниці були анульовані через один додатковий бюлетень, який виглядав зайвим. Там виборчий закон зобов'язував скасувати результат і провести повторне голосування на виборчій дільниці, якщо кількість бюлетенів у скриньці будь-як перевищувала кількість, яка була подана відповідно до підписів виборців. Замість такого критерію для скасування виборів повинні бути заснованими на тому, чи зайві бюлетені впливають на результат голосування, тобто на розподіл мандатів (див. Розділ XIII).

159. Цілком незвичним і неприйнятним з точки зору міжнародних стандартів, є те, що в Іспанії усі підраховані виборчі бюлетені знищуються членами дільничної виборчої комісії відразу після підрахунку. Таким чином, жоден повторний підрахунок неможливий. Спостерігачі ОБСЄ/БДПЛ на іспанських виборах рекомендували прийняти законодавчі положення, щоб зберігати підраховані виборчі бюлетені принаймні поки не будуть завершені усі процеси оскарження та оголошені остаточні результати.

#### **Підсумкові протоколи**

160. Велику увагу слід приділити забезпеченню правильного заповнення підсумкових протоколів та їх підписання усіма особами, уповноваженими на це відповідно до закону. Нічого казати, що протоколи мають бути підписані *після* закінчення підрахунку, а не перед тим, як це часом трапляється. Належне заповнення підсумкового протоколу – нелегке завдання. Для того, щоб гарантувати безпеку та одноманітність цього процесу, закони багатьох нових демократій у Європі запроваджують досить складну процедуру з багатьма позиціями у протоколі. Недавні зміни виборчого закону України, наприклад, значно збільшили обсяг інформації, яка вимагається від дільничного підсумкового протоколу, таким чином роблячи необхідним додаткове навчання членів виборчих комісій. Проте увагу треба приділяти не тому, щоб зробити процедуру надто складною. У деяких випадках, як, наприклад, в Азербайджані чи Росії, міжнародні експерти пропонували розглянути спрощення (надто) складних положень щодо заповнення протоколів. У будь-якому випадку, рекомендується посилення навчальних сесій щодо правильного заповнення підсумкових протоколів.

161. Відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах, рекомендується надання підсумкових протоколів спостерігачам та довіреним особам та публічне вивішування результатів поза приміщенням для голосування. Донедавна не усі виборчі закони містили відповідні положення. Навіть якщо це передбачено законом, спостерігачі та довірені особи часом мають на практиці проблеми з отриманням копій виборчих протоколів. На деяких виборах, як муніципальні вибори 2004 року у Боснії та Герцеговині, міжнародні спостерігачі повідомляли про те, що на багатьох виборчих дільницях комісії не вивішували результати для публічного ознайомлення.

#### **Передача та оголошення попередніх результатів**

162. Передача результатів по телефону, факсом чи електронним способом, а також персональна доставка примірників підсумкових протоколів та виборчої комісії вищого рівня є життєво необхідними операціями, важливість яких часто недооцінюється (див. також CDL-AD(2002)023rev, para. 51). Хоча ці процеси заслуговують більшої уваги, вони рідко привертають увагу спостерігачів. Проте слід зазначити, що передача результатів виборів та доставка виборчої документації від нижчих до вищих виборчих комісій можуть бути джерелом помилок і маніпуляцій. Треба обдумати різні запобіжні заходи (коди безпеки для передачі, супроводжуваний і спостережу-



ваний транспорт, перевірка результатів на основі оригінальних примірників виборчих протоколів і т.д.)

163. Попередні результати виборів можуть бути оприлюднені різними способами. У деяких країнах результати, що надходять від комісій нижчого рівня до виборчих комісій вищого рівня, оприлюднюються у такому вигляді і як тільки вони поступають. У межах цієї системи «звітування по частинах» можна швидко надати перші результати, проте початкові результати можуть відрізнятися від кінцевого підсумку, оскільки результати поступають із різних частин країни. Інакше попередні результати можуть не оголошуватися, поки всі результати або репрезентативна їх частина не буде подана від нижчих комісій до виборчих комісій вищого рівня. У таких випадках перші опубліковані попередні результати будуть ближчими до кінцевого результату. Проте при цій системі надто довга затримка з оприлюдненням перших попередніх результатів може створювати проблеми.

164. Таким чином, як неточності, так і затримка попередніх результатів можуть негативно вплинути на рівень довіри до виборів і може зустрітись з протистоянням. У залежності від виборчої системи та політичного контексту потрібно знайти баланс між потребою раннього оголошення та необхідністю реальної достовірності попередніх результатів. Неприйнятними, проте, є затримки через те, що виборчі комісії нижчого рівня не працюють належним чином і не можуть надати Центральній виборчій комісії попередні результати, як спостерігалось, наприклад, у парламентських виборах 2005 року в Албанії.

165. У всякому разі, дуже бажано, щоб Центральна виборча комісія оприлюднила (достовірні) попередні результати не лише якомога швидше, але й якомога детальніше. Розбити результати по виборчих дільницях та зробити цю таблицю доступною виборцям може суттєво сприяти прозорості виборів. Важливим елементом прозорості є здатність виборця чи представника партії співставити підсумкові протоколи, отримані на рівні виборчої дільниці, з результатами, оприлюдненими виборчою комісією вищого рівня. Між іншим, багато центральних виборчих комісій оприлюднюють результати виборів, розбиті по дільницях, на своїх веб-сайтах, і ця практика загалом вітається.

## **ХІІ. ВИБОРЧЕ ОСКАРЖЕННЯ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

166. Розгляд скарг та звернень – важлива частина демократичних виборів. Кодекс належної практики у виборчих справах підкреслює, що порушення виборчого процесу можуть бути відкритими для оскарження до органу розгляду скарг. Загалом кажучи, скарги та звернення можуть стати результатом часткового або повного скасування результатів виборів. Вони можуть також бути спрямовані на розв'язання проблем, навіть перед виборами, особливо пов'язаних із правом голосу та реєстрацією виборців, правом балотуватися на виборах, законністю кандидатур, дотриманням норм, що регулюють передвиборну агітацію, доступ до засобів масової інформації та фінансування партій (CDL-AD(2002)023rev, para. 92).



167. Процедури подання скарг та звернень повинні бути відкритими принаймні для кожного виборця, кандидата та партії. Проте може бути встановлена розумна вимога щодо певної кількості підписів під скаргою від виборців на результати виборів (CDL-AD(2002)023rev, para. 99). Щоб відповідати міжнародним виборчим стандартам, процедури подання скарг та звернень повинні чітко забезпечувати такі права для виборців, кандидатів та політичних партій: право подавати скаргу, надавати докази на підтримку скарги, на публічне та справедливе слухання скарги, на неупереджене та прозоре провадження у справі, на ефективний та швидкий захист права, а також на звернення з апеляцією до суду, якщо було відмовлено у захисті права (див., наприклад, CDL-AD(2004)027, para. 111). На практиці, однак, ці права не завжди дотримані. Часом навіть обґрунтовані скарги залишаються без розгляду.

168. Через різні та політичні традиції для розв'язання виборчих спорів використовуються різні процедури. У багатьох усталених демократіях Західної Європи (Франція, Німеччина, Італія, Сполучене Королівство) скарги розглядаються звичайними адміністративними та судовими органами, що працюють за спеціальною процедурою. Навпаки, у багатьох нових демократіях та демократіях, що виникають у Центральній та Східній Європі (та у інших регіонах світу), відповідальність за прийняття рішень щодо скарг та звернень розділена між незалежними виборчими комісіями та звичайними судами. У деяких країнах, в основному за межами Європи, за розв'язання виборчих спорів відповідальні спеціальні виборчі суди. Хоча не існує єдиного «найкращого» методу, який би підходив усім країнам, деякі питання є відкритими для обговорення.

169. Питанням першочергової ваги є те, щоб процедури оскарження були ясними, прозорими, легко зрозумілими<sup>21</sup>. Проте у деяких випадках процедури розгляду скарг та звернень не чітко визначені та дуже ускладнені. Доповіді міжнародних спостерігачів постійно характеризують процедури звернення зі скаргами та позовними заявами як складні, неоднозначні та запутані і такі, що призводять до неправильного тлумачення та застосування виборчого законодавства. Виборчі суб'єкти не завжди добре розуміють норми та процедури. Більше того, члени уповноважених органів не завжди достатньо підготовані для розгляду виборчих скарг та звернень.

170. Особливо при наявності подвійних процедур подання скарг та позовних заяв, що передбачають їх розгляд у виборчих комісіях та звичайних судах, виборчий закон повинен ясно регулювати відповідні повноваження та обов'язки для уникнення конфлікту юрисдикцій. Ані особи, що подають скаргу, ані влада не повинні мати можливості обирати орган апеляції (див. CDL-AD(2002)023rev, П.3.3.с. та para. 97). Отже, виключається можливість одночасної процедури оскарження. Більше того, повинно бути зрозумілим, які органи виконують роль органів першої інстанції, а які діють як органи, що розглядають апеляції. Однак у низці виборів невідповідні положення породжували непорозуміння щодо юрисдикції комісії та судів

<sup>21</sup> Див. пункт П.3.3 Кодексу належної практики у виборчих справах.

щодо розгляду виборчих скарг та апеляцій. На муніципальних виборах у Боснії та Герцеговині 2004 року, наприклад, було досить неясно, до якої інстанції потрібно звертатися зі скаргою на порушення. Доповідь ОБСЄ/БДПП вказала на багато випадків одночасного подання скарг. Також при розгляді, наприклад, випадків Молдови чи України, було критиковано можливість оскарження до різних органів, що часом призводить до «торгівлі органами розгляду скарги» та непослідовністю у рішеннях (CDL-AD(2004)027, CDL-AD(2006)002).

171. Більш того, виборче законодавство повинно передбачати, щоб розгляд скарг виборчими комісіями відбувався за єдиною і ієрархічною лінією від комісії нижчого рівня до комісії вищого рівня. Однак під час муніципальних виборів у «колишній Югославській Республіці Македонія» 2005 року державна виборча комісія не відіграла жодної ролі у процесі розгляду скарг та звернень. Муніципальні виборчі комісії слугували першою інстанцією для подання скарг та звернень. Апеляції на рішення муніципальної виборчої комісії скеровувалися до судів. Щоб поширити однорідність рішень, що приймаються за скаргами, рекомендувалося, щоб державна виборча комісія стала другою інстанцією для усіх скарг та звернень навіть на місцевих виборах, ще перед зверненням до судів.

172. Органи розгляду скарг повинні мати повноваження скасувати результати виборів<sup>22</sup>. Існує консенсус з приводу того, що скасування не обов'язково впливає на вибори в цілому. Навпаки, повинно бути можливим часткове скасування, якщо порушення стосуються лише обмеженої місцевості. Основним критерієм для (повного або часткового) скасування результатів виборів є або повинно бути питання, чи порушення могли вплинути на результат, тобто на розподіл мандатів. Проте у деяких країнах (як Азербайджан та Україна) виборче законодавство встановлює припустимий рівень порушень (що базується на певному відсотку незаконних голосів) – практика, яка не відповідає міжнародним стандартам (CDL-AD(2005)029, paras 42–43; CDL-AD(2006)002, para. 84).

173. Принципово виборчі правопорушення повинні розслідуватися, а порушники мають бути притягнені до відповідальності на підставі закону. Отже, виборче законодавство та рамкове законодавство, як Цивільний та Кримінальний кодекси, повинні визначати пов'язані з виборами правопорушення (які можуть бути вчинені виборцями, кандидатами, партіями, ЗМІ, виборчими та публічними посадовими особами тощо) та юридичні санкції за такі порушення (позбавлення права на внески та публічне фінансування, призупинення або скасування реєстрації кандидата, штрафи або позбавлення волі).

174. У низці виборів, хоча й підтверджувалося поширення виборчих правопорушень, виявилася нездатність застосувати законодавство. У деяких державах досі існує «культура безкарності» за правопорушення, пов'язані з виборами. Особливої уваги заслуговує факт, що члени виборчих комісій

<sup>22</sup> See II.3.3.e of the Code of Good Practice in Electoral Matters and para. 101 of the explanatory report.

рідко притягаються до юридичної та адміністративної відповідальності за виборчі правопорушення. Виборчі спостерігачі часто вимагали визнання членів виборчих комісій винними у правопорушеннях притягнення їх до відповідальності, а також заборони їм знову бути призначеними до складу виборчих комісій на наступних виборах. Загальна неспроможність відповідної влади вжити заходів проти виборчих правопорушень підриває у деяких країнах довіру та суспільну впевненість у виборах. Швидкі та радикальні заходи влади необхідні для зменшення терпимості щодо правопорушень, пов'язаних з виборами, так само як для повного відновлення верховенства права у виборчому процесі

175. У підсумку: все ще потрібно зробити багато для вдосконалення процедур оскарження та апеляції та зміни культури безкарності за правопорушення, пов'язані із виборами. Рекомендації ОБСЄ/БДПЛ «Розв'язання виборчих спорів в зоні ОБСЄ: до стандартної системи моніторингу виборчих спорів» пропонують деякі рекомендації для необхідних вдосконалень.

### ХІІІ. ОСТАТОЧНІ РЕЗУЛЬТАТИ ТА ВИБОРЧА СИСТЕМА

#### Оголошення остаточних результатів

176. Остаточні результати не можуть бути оголошені, поки органи адміністрування виборами не отримають рішень щодо усіх скарг та апеляцій, які можуть мати вплив на результати виборів. Частковий або повний перерахунок голосів та скасування виборів можуть вимагатися скаргами та судовими рішеннями. Деякі законодавства закликають до автоматичного перерахунку, якщо, за даними кандидатів або партій, не збігаються остаточні результати. У деяких випадках надзвичайно довга відстрочка в оголошенні остаточних результатів була причиною конфлікту. Більше того, було критиковано, що міжнародні спостерігачі не були допущені до моніторингу післявиборчої діяльності у Центральній виборчій комісії у критичні дні перед оголошенням остаточних результатів на певних виборах, наприклад, на президентських виборах 2003 року в Азербайджані.

#### Загальні зауваження щодо виборчої системи

177. Перетворення голосів на політичні мандати великою мірою залежить від виборчої системи. Кодекс належної практики у виборчих справах байдужий щодо виборчої системи, оскільки такі системи демократичні за своєю природою<sup>23</sup>. З дотриманням демократичних принципів, таким чином, може бути вибрана будь-яка виборча система, незважаючи на те, чи це мажоритарна, пропорційна чи змішана система. Варто підкреслити, що не існує такого поняття, як «найкраща» виборча система, яка може бути запроваджена у всіх країнах світу.

178. Окрім того факту, що застосування певної виборчої системи може відрізнятися у різних країнах, ми повинні враховувати, що виборчі системи можуть переслідувати різні, іноді навіть антагоністичні політичні цілі. Одна виборча система може сконцентруватися на справедливому представництві

<sup>23</sup> Див. пункт II.4 Кодексу належної практики у виборчих справах.

партій у парламенті, тоді як інша може мати на меті уникнення фрагментації партійної системи та заохочення формування правлячої більшості однієї партії у парламенті. Одна виборча система заохочує тісний взаємозв'язок виборців та «їхніх» представників з округу, в той час, як інша полегшує партіям можливість залучення, жінок, представників меншин та фахівців до парламенту за допомогою закритих партійних списків. У деяких державах прийняті складні виборчі системи для того щоб поєднувати декілька політичних цілей. У інших державах пріоритетним є, щоб виборча система не була надто складною для електорату та адміністрації для розуміння та управління. Придатність виборчої системи визначається, відповідно до того, чи буде вона справедливою, беручи до уваги всі місцеві умови та проблеми. Зокрема, повинна забезпечуватися прозорість складання списків. Отже, виборча система та пропозиції щодо її реформування повинні розглядатися у кожному індивідуальному випадку<sup>24</sup>.

#### **Виборчі системи та представництво жінок**

179. Існує спільна думка, що представництво жінок у демократичних інституціях має бути збільшене. Виборча система може впливати на можливість для представництва жінок. Існують емпіричні свідчення, що жінки загалом краще представлені у пропорційній системі виборчих списків, ніж, наприклад, у мажоритарній системі одномандатних округів. Зазвичай системі закритих списків віддається перевага над відкритими. На муніципальних виборах у Боснії та Герцеговині, наприклад, преференційне голосування зменшило відсоток обраних жінок (див. CG/CP (11) 13). Залежно від політичної культури, однак, ефект від таких положень може змінюватися в окремих випадках.

180. Більш того, можуть існувати гендерні квоти для складу або кандидатур до парламенту. Відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах, правові норми, що вимагають мінімального відсотка осіб кожної статі серед кандидатів, не повинні розглядатися як такі, що суперечать принципу рівного виборчого права (CDL-AD(2002)023rev, I.2.5). У низці держав-членів Ради Європи такий мінімальний відсоток жінок у списку кандидатів вимагається за законом. На муніципальних виборах 2004 року у Косово, наприклад, третина кандидатів повинна була бути жінками, інакше політичні об'єднання були б дискваліфіковані (CG/BUR (11) 74). У Вірменії необхідний мінімальний відсоток жінок у списку кандидатів останнім часом був збільшений від 5% до 15% (CDL-AD(2005)027, para. 16). Крім мінімального гендерного балансу, виборче законодавство може також обумовлювати деталізований порядок забезпечення балансу у всьому списку (як для Боснії та Герцеговини, див. CG/CP (11) 13). Може передбачатися формування списків кандидатів з чергуванням чоловіків та жінок. Навіть на виборах в одномандатних округах може бути вимога можливого мінімального відсотка представників кожної статі серед кандидатів (CDL-EL(2005) 031).

<sup>24</sup> Щодо більш детального дослідження виборчих систем див. CDL-AD(2004)003.

181. Однак повинно бути зрозумілим, що виборча система сама по собі не є необхідною або важливою умовою забезпечення представництва жінок. Необхідні додаткові заходи, щоб заохотити збільшення представництва жінок. Деякі заходи були включені у рекомендацію ПАРЄ 1676 (2004), прийняту 5 жовтня 2004.

#### **Виборчі системи та представництво меншин**

182. Іноді існують суворі вимоги щодо кращого представництва національних меншин в парламенті. У таких випадках виборчі системи можуть сприяти представництву меншин, наприклад, шляхом використання системи пропорційного представництва в загальнодержавних або у великих багатомандатних округах (без високого порогу представництва). Але також системи пропорційного представництва в малих багатомандатних округах або навіть системи відносної більшості в одномандатних округах можуть забезпечити представництво меншин, якщо меншини є територіально зосередженими. Серед усього іншого, на представництво меншин можуть мати вплив також форми кандидування та голосування. У деяких державах (наприклад, Польща та Німеччина) існують «винятки з вимоги порогу» для списків кандидатів або партій, які представляють національні меншини (CDL-AD(2005)009, paras 35, 49).

183. Крім того або додатково часом запроваджують положення про зарезервовані місця у парламенті, що призначені для національних меншин (наприклад, в Албанії, Боснії та Герцеговині, Хорватії, Косово Чорногорії, Словенії, Румунії). Однак питання залишення місць, зарезервованих для меншин, є спірним (CG/BUR (11) 74). Хоча зарезервовані місця можуть бути короткостроковим механізмом для забезпечення представництва меншин у перехідний період, у довгостроковій перспективі інтерес меншин та країни може бути краще забезпечений шляхом представництва за «звичайною виборчою системою» (див. доповідь Парламентської Асамблеї щодо парламентських виборів у Чорногорії 2002 року; Doc 9621 Addendum IV). Більш того, із зарезервованими місцями, завжди виникає проблема вирішення, яким меншинам повинно бути надано право займати ці місця і хто легітимно представляє відповідну меншину в національному та місцевому парламенті (CDL-AD(2004)040).

#### **Інші питання стосовно обговорення виборчих систем та референдумів**

184. Не вступаючи до дискусії щодо «найкращої» виборчої системи, необхідно переглянути деякі загальні питання, пов'язані з виборчими системами в регіоні, якщо вони виглядають невідповідними міжнародним стандартам. Наприклад, у низці країн необхідна частка голосів для кандидатів або партій, щоб виграти вибори або отримати політичні мандати, підраховується не на основі дійсних бюлетенів, а на основі загальної кількості бюлетенів, включаючи недійсні. Це досить незвично та недоцільно. Це гостра проблема з огляду на деякі системи абсолютної більшості (двотурова система), що застосовуються в регіоні. Зазвичай за цією системою кандидат,

що перемагає, повинен отримати абсолютну більшість дійсних голосів (50% плюс 1), щоб отримати мандат у першому турі, однак, у деяких державах-членах Ради Європи виборче законодавство передбачає більшість від загальної кількості голосів.

185. Та ж проблема вникає стосовно підрахунку виборчого порогу в деяких державах. Здається недоречним, що, наприклад, 5-відсотковий бар'єр для отримання парламентського представництва підраховується на основі загальної кількості голосів або навіть загальної кількості виборців, як на парламентських виборах у Сербії в 2004 році. Там виборчий закон ставив умовою, щоб місця були розподілені між «списками кандидатів, що отримали хоча б 5% голосів виборців, що взяли участь у голосуванні». У офіційному тлумаченні цього положення виборчою комісією було визначено, що виборчий поріг підраховується за кількістю виборців, які пішли на дільниці, шляхом підрахунку кількості підписів на певній частині реєстру виборців в кожній виборчій дільниці. У деяких інших державах, таких як Грузія та Україна, виборче законодавство досі передбачає підрахунок виборчого порогу на основі кількості бюлетенів. Навіть якщо такі положення порізно застосовуються на практиці, виборчий закон необхідно змінити для відповідності міжнародним стандартам.

186. Досить специфічна проблема спостерігалася на парламентських виборах у Сербії. Виборче законодавство не зобов'язувало політичні партії та виборчі блоки визначати порядок кандидатів у їх виборчих списках заздалегідь. Замість того партії та виборчі блоки могли самостійно визначити, які кандидати з їх списків стають членами парламенту після дня виборів, обмежуючи таким чином прозорість голосування. Повинно бути зрозумілим, що при голосуванні за списками при системі партійного представництва порядок у списку зазвичай визначає розподіл мандатів за умови, що виборці зобов'язані голосувати за список партії, а не, як при преференційному голосуванні, за окремих кандидатів у списку.

187. У низці країн виборчий кодекс досі містить вимогу щодо мінімальної участі для того, щоб вибори були дійсними. Оскільки відсоток участі залишається непередбачуваним за відсутності точної реєстрації виборців, така вимога може бути проблематичною. Більше того, ця вимога може провокувати шляхом фальсифікації зниження відсотку участі (див., наприклад, CDL-AD(2004)005, para. 49). Постає питання, чи потрібна взагалі вимога щодо рівня участі для виборів. Такі критерії можуть зрештою призвести до патової ситуації. Дійсно, декілька президентських виборів у Сербії, які проводилися протягом 2002 та 2003, не відбулися тому, що участь виборців була меншою від встановленого мінімуму 50%. З цієї причини поправки 2004 року до закону про президентські вибори скасували вимогу щодо участі виборців.

188. У низці держав, у яких проводяться референдуми на національному чи субнаціональному рівнях (наприклад, Болгарія, Хорватія, Італія, Мальта, Литва, Росія, Словенія, «колишня югославська республіка Македонія»), вимагається мінімальна участь (кворум участі) для того, щоб референдум був дійсним. Звичайно вимагається рівень участі у 50 відсотків від

кількості зареєстрованих виборців (винятком є Азербайджан з 25 відсотків). Проте доки реєстрація виборців не є точною, у деяких країнах придатність вимог участі може бути під сумнівом. Більше того, з кворумом участі існують серйозні проблеми: «Як показують деякі приклади, опоненти проекту питання, винесеного на референдум, закликають людей не брати участі в голосуванні, навіть якщо вони складають дуже малу меншість серед виборців, що виявляють інтерес до цієї проблеми» (CDL-AD(2005)034, para. 111). Проте слід зазначити, що Венеціанська Комісія не підтримувала пропозицію скасувати кворум участі на планованому референдумі щодо незалежності Чорногорії на цьому етапі. Вона розглядала рівень участі у 50 відсотків від кількості зареєстрованих виборців як прийнятний для референдуму щодо зміни державного статусу (CDL-AD(2005)041, paras 23-26).

189. Крім того, або додатково, може застосовуватися кворум підтримки. Такий кворум ставить дійсність результату в залежність від підтримки (чи відхилення) питання певним відсотком електорату (що також вимагає точної реєстрації виборців) або дійсних голосів. Кворуми підтримки часто розглядаються як більш придатні аніж вимога мінімальної участі (CDL-INF(2001)010, пункт II.О; CDL-AD(2005)034, para. 111). Проте необхідний відсоток підтримки суттєво відрізняється у межах Європи. Стосовно планованого референдуму щодо незалежності Чорногорії відсоток підтримки обговорювався дуже суперечливо (CDL-AD(2005)041, paras 29-37).

#### **Відкликання обраних представників**

190. Інша спільна проблема виявилася на парламентських виборах 2003 року у Сербії. Відповідно до сербського виборчого законодавства партіям та коаліціям було дозволено припинити мандати представників, які втратили членство в партії, незалежно від того, чи це відбулося добровільно чи через виключення. Таке положення несумісне з міжнародними стандартами і, за Конституційним судом Сербії, з конституцією Сербії. Хоча політичні партії можуть спробувати відкликати членів парламенту після того, як вони були обрані і належним чином набули повноважень, досягнуто загальної згоди, що мандати повинні належати у правовому сенсі саме окремим членам парламенту, а не партіям чи їх блокам. У цьому полягає суть принципу «вільного мандата» (який може бути втрачений лише у виняткових, ясно визначених випадках).

191. Дуже винятковим і проблематичним відносно демократичних стандартів є той факт, що у винятковому контексті післявоєнного облаштування у Боснії та Герцеговині протягом певного часу після досягнення Мирної Угоди багатьох обраних посадових осіб було усунуто з посад міжнародною адміністрацією без дотримання належного процесу захисту. Хоча такі дії представників міжнародної спільноти відповідають їх мандатам на підтримку миру відповідно до резолюцій Ради Безпеки ООН, вони є щонайменше протиправними і навіть недемократичними за міжнародними виборчими стандартами, згідно з Доповіддю Конгресу місцевих та регіональних влад про муніципальні вибори 2004 року. Дійсно, «викликає жаль, що ситуація у Боснії і Герцеговині залишається на рівні, коли такі заходи все ще вважаються необхідними» (CG/CP (11) 13, p. 4).



#### XIV. ВИСНОВКИ

192. Виборчі закони у більшості держав-членів Ради Європи забезпечують достатню основу для демократичних виборів, і у більшості випадків вибори та референдуми проводяться задовільно та у відповідності до міжнародних стандартів. Однак є низка країн, у яких виборче законодавство та виборча адміністрація зазнають серйозних проблем. У деяких випадках останнім виборам навіть бракувало відповідності демократичним стандартам.

193. Оскільки якість виборів значно відрізняється серед держав-членів Ради Європи, важко зробити загальні висновки щодо повторюваних проблем виборів в Європі. Міркування, які висловлені у цій доповіді, зосереджуються в основному на тих країнах, у яких, на думку міжнародних спостерігачів та експертів Венеціанської комісії, вибори і досі характеризуються серйозними недоліками.

194. Хоча був здійснений великий прогрес, досі є простір для вдосконалення як виборчого законодавства, так і виборчої адміністрації у низці країн. Найважливішими сферами таких поліпшень є:

- Розширення незалежності, професіоналізму та легітимності виборчої адміністрації: у ряді країн необхідно вжити зусиль для посилення незалежності органів виборчої адміністрації, що протистоять як урядовим, так і партійним інтересам. Можуть бути також вжиті заходи для розширення прозорості та ефективності виборчого менеджменту та встановлення довіри до процесу виборчого адміністрування серед політичних конкурентів та виборців. Особливо суперечливим питанням у нових демократіях та демократіях, що виникають, є утворення комісій.

- Забезпечення справедливих та рівних умов для політичних опонентів у передвиборний період: Хоча основні політичні права відкрито порушуються безпосередньо перед виборами лише у деяких країнах, зловживання державними посадами та ресурсами для передвиборної агітації, як і незбалансоване висвітлення передвиборної агітації у засобах масової інформації є звичними недоліками у більшості країн. Серед позицій, які мають бути вивчені більш досконало, є питання, чи (та якою мірою) повинні регулюватися під час передвиборної агітації не лише публічні, але й приватні засоби масової інформації. Фінансування політичних партій та передвиборної агітації кампаній також є дуже суперечливим питанням.

- Вдосконалення реєстрації виборців та процедур голосування: погана якість списків виборців є серйозною проблемою для багатьох країн. У деяких випадках потрібно потурбуватися про забезпечення гарантій цілісності голосів та перешкодження «багаторазовому голосуванню» або сімейному та груповому голосуванню. Хоча для розширення виборчої залученості вважаються доцільними спеціальні виборчі процедури, вони вимагають додаткових зусиль для уникнення протизаконних дій та попередження порушень. У деяких випадках все ще існують інциденти купівлі голосів, вкидання фальшивих бюлетенів до виборчих скриньок та підробка підсумкових виборчих протоколів.



- Надання більшої уваги післявиборчому періоду: Тоді як зростає обізнаність щодо важливості для демократичних виборів передвиборчого періоду, післявиборчим періодом часто нехтують. Однак потрібно багато зробити, щоб удосконалити процедури виборчого оскарження та апеляції та скасувати безкарність за виборчі злочини. Не лише органи адміністрування виборів, але й місії спостерігачів за виборами повинні приділяти більше уваги проміжку часу між закінченням підрахунку голосів та оголошенням результатів виборів.

- Захист прав жінок та меншин: Незважаючи на деякий прогрес, необхідно вжити подальших законодавчих та практичних заходів, щоб забезпечити ефективний захист прав жінок та національних меншин та вдосконалити їх участь у виборчому процесі. Такі заходи можуть стосуватися, наприклад, утворення виборчих комісій, перекладу виборчих документів, програм навчання виборців, спеціальних вимог щодо кандидатур та партійних списків, практики голосування, а також рівня залученості виборчої системи.

195. Проте при проведенні подальших виборчих реформ необхідно бути пильними, щоб не внести надмірно деталізованих положень до виборчих законів. Хоча може бути необхідним заповнити прогалини у законі, необхідно здійснити перегляд виборчого законодавства з метою прояснення та полегшення складних положень, а також усунути суперечності та непотрібні повтори. Більше того, необхідно здійснити серйозні зусилля для гармонізації виборчого законодавства та законодавства, суміжного із виборами.

196. Звичайно, від волі та зобов'язань виборчої влади та інших осіб, що зацікавлені у виборах, залежить, чи буде виборчий закон застосовано належним чином, і чи будуть вибори проведені відповідно до міжнародних демократичних стандартів. Багато залишається зробити у деяких державах для того, щоб сформувати культуру поваги до закону та демократичних процедур. Інтенсивне навчання для посадових осіб виборчих комісій на всіх рівнях та вичерпні програми навчання виборців можуть стати ефективними інструментами для проведення демократичних виборів.

197. Беручи до уваги недостатнє втілення та дотримання виборчих законів, а також проблеми, що стосуються процесу виборчого адміністрування у деяких державах, було б доречним зобов'язати відповідну виборчу владу надати післявиборчий звіт після кожних виборів та референдумів. Такий звіт повинен вказувати на проблеми у застосуванні закону та в адмініструванні виборів та референдумів і може пропонувати заходи подолання цих проблем. Він може також включати аналіз виборчих порушень та заходів, які застосовані до порушників.

## ДОДАТКИ

### Додаток I: Висновки та рекомендації Венеціанської Комісії

**CDL(2003)021fin.** Comments on the Draft Law of the Chechen Republic on Elections to the Parliament of the Chechen Republic as submitted to Referendum on 23 March 2003.

**CDL(2003)054** Joint Final Assessment of the Electoral Code of the Republic of Azerbaijan by the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the OSCE and the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission, Council of Europe).

**CDL-AD(2002)023rev** Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report adopted by the Venice Commission at its 52<sup>nd</sup> session (Venice, 18-19 October 2002).

**CDL-AD(2003)021** Joint Recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Armenia by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR.

**CDL-AD(2004)001** Opinion on the Draft Law on Election of People's Deputies of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 57<sup>th</sup> plenary session (Venice, 12-13 December 2003).

**CDL-AD(2004)002** Opinion on the Draft Law on Election of People's Deputies of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 57<sup>th</sup> plenary session (Venice, 12-13 December 2003).

**CDL-AD(2004)005** Opinion on the Unified Election Code of Georgia as amended on 14 August 2003.

**CDL-AD(2004)010** Opinion on the draft ACEEEO Convention on Election Standards, Electoral Rights and Freedoms adopted by the Venice Commission at its 58<sup>th</sup> plenary session (Venice, 12-13 March 2004).

**CDL-AD(2004)016rev** Joint Recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Azerbaijan by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR adopted at the 8<sup>th</sup> meeting of the Council for Democratic Elections and endorsed by the Venice Commission at its 57<sup>th</sup> plenary session (Venice, 12-13 March 2004).

**CDL-AD(2004)017** Joint Recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Albania of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission, Council of Europe) and the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the OSCE adopted by the Council for Democratic Elections at its 9<sup>th</sup> meeting (Venice, 17 June 2004) and endorsed by the Venice Commission at its 60<sup>th</sup> plenary session (Venice, 8-9 October 2004).

**CDL-AD(2004)027** Joint Recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Moldova of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission, Council of Europe) and the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the OSCE adopted by the Council for Democratic Elections at its 9<sup>th</sup> meeting (Venice, 17 June 2004) and the Venice Commission at its 59<sup>th</sup> plenary session (Venice, 18-19 June 2004).

**CDL-AD(2004)029** Opinion on the Referendum of 17 October 2004 in Belarus adopted by the Venice Commission at its 60<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 8-9 October 2004).

**CDL-AD(2004)040** Opinion on the Law for the Election of Local Public Administration Authorities in Romania adopted by the Council for Democratic Elections at its 11<sup>th</sup> meeting (Venice, 2. December 2004) and the Venice Commission at its 61<sup>st</sup> plenary session (Venice, 3-4 December 2004).

**CDL-AD(2004)042** Opinion on the Draft Federal Law amending the Federal Law «On General Principles governing the Organisation of Legislative (Representative) and Executive State Authorities of Constituent Entities of the Russian Federation» and the Federal Law «On Fundamental Guarantees of Russian Federation Citizens' Electoral Rights and Right to Participate in a Referendum» adopted by the Commission at its 61<sup>st</sup> plenary session (Venice, 3-4 December 2004).

**CDL-AD(2004)049** Joint Opinion on the Draft Amendments to the Electoral Code of Armenia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR adopted by the Council for Democratic Elections at its 10<sup>th</sup> meeting (Venice, 9 October 2004) and the Venice Commission at its 61<sup>st</sup> plenary session (Venice, 3-4 December 2004).

**CDL-AD(2005)008** Preliminary Joint Opinion on the Revised Draft Amendments to the Electoral Code of Armenia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR adopted by the Council for Democratic Elections at its 12<sup>th</sup> meeting (Venice, 10 March 2005) and the Venice Commission at its 62<sup>nd</sup> plenary session (Venice, 11-12 March 2005).

**CDL-AD(2005)018** Interim Opinion on proposed amendments to the Election Code of the Republic of Azerbaijan by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR endorsed by the Council for Democratic Elections at its 13<sup>th</sup> meeting (Venice, 9 June 2005) and by the Venice Commission at its 63<sup>rd</sup> plenary session (Venice, 10-11 June 2005).

**CDL-AD(2005)019** Interim Joint Opinion on the Draft Amendments to the Electoral Code of Armenia version of 19 April 2005 by the Venice Commission and OSCE/ODIHR adopted by the Council for Democratic Elections at its 13<sup>th</sup> meeting (Venice, 9 June 2005) and the Venice Commission at its 64<sup>th</sup> plenary session (Venice, 10-11 June 2005).

**CDL-AD(2005)027** Final Opinion on the Amendments to the Electoral Code of the Republic of Armenia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR adopted by the Council for Democratic Elections at its 14<sup>th</sup> meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 63<sup>rd</sup> plenary session (Venice, 21-22 October 2005).

**CDL-AD(2005)028** Opinion on Parliamentary Assembly Recommendation 1704 (2005) on Referendums: Towards Good Practices in Europe adopted by the Council for Democratic Elections at its 14<sup>th</sup> meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64<sup>th</sup> plenary session (Venice, 21-22 October 2005).

**CDL-AD(2005)029** Final Opinion on the Amendments to the Election Code of the Republic of Azerbaijan by the Venice Commission and OSCE/ODIHR adopted by the Council for Democratic Elections at its 14<sup>th</sup> meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 63<sup>rd</sup> plenary session (Venice, 21-22 October 2005).

**CDL-AD(2005)041** Opinion on the Compatibility of the Existing Legislation in Montenegro concerning the Organisation of Referendums with applicable International Standards adopted by the Venice Commission at its 65<sup>th</sup> plenary session (Venice, 16-17 December 2005).

**CDL-AD(2005)042** Opinion on the Draft Organic Law on «Making Amendments and Additions into the Organic Law – Election Code of Georgia» adopted by the Council for Democratic Elections at its 15<sup>th</sup> meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65<sup>th</sup> plenary session (Venice, 16-17 December 2005).

**CDL-AD(2006)002** Opinion on the Law on Elections of People’s Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR adopted by the Council for Democratic Elections at its 15<sup>th</sup> meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65<sup>th</sup> plenary session (Venice, 16-17 December 2005).

**CDL-AD(2006)003** Joint Opinion on the Draft Law on the State Register of Voters of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR adopted by the Council for Democratic Elections at its 15<sup>th</sup> meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65<sup>th</sup> plenary session (Venice, 16-17 December 2005).

#### **Додаток II: Доповіді та інші документи Венеціанської Комісії**

**CDL(2005)076** Law on Referendum of the Republic of Montenegro (Serbia and Montenegro) of 19 February 2001 (OSCE-ODIHR Unofficial translation).

**CDL-AD(2004)003** Report on Electoral Systems – Overview of available solutions and selection criteria adopted by the Venice Commission at its 57<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 12-13 December 2003).

**CDL-AD(2004)012** Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe adopted by the Venice Commission at its 58<sup>th</sup> plenary session (Venice, 12-13 March 2004).

**CDL-AD(2004)047** Report on Media Monitoring during Election Observation Missions adopted by the Council for Democratic Elections at its 10<sup>th</sup> meeting (Venice, 9 October 2004) and the Venice Commission at its 61<sup>st</sup> plenary session (Venice, 3-4 December 2004).

**CDL-AD(2005)009** Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities’ Participation in Decision-Making Process in European Countries adopted by the Council for Democratic Elections at its 12<sup>th</sup> meeting (Venice, 10 March 2005) and the Venice Commission at its 62<sup>nd</sup> plenary session (Venice, 11-12 March 2005).

**CDL-AD(2005)032** Guidelines on media analysis during election observation missions prepared in co-operation between the OSCE’s Office for Democratic Institutions and Human Rights, the Council of Europe’s Venice Commission and Directorate General of Human Rights, and the European Commission, adopted by the Council for Democratic Elections at its 14<sup>th</sup> meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64<sup>th</sup> plenary session (Venice, 21-22 October 2005).

**CDL-AD(2005)034** Referendums in Europe – An Analysis of the Legal Rules in European States. Report adopted by the Council for Democratic Elections at its

14<sup>th</sup> meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64<sup>th</sup> plenary session (Venice, 21-22 October 2005).

**CDL-AD(2005)036** Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Good Conduct for International Election Observers and Pledge to Accompany the Code of Good Conduct for International Observer prepared by the United Nations Electoral Assistance Division (UNEAD), The National Democratic Institute for International Affairs (NDI), and The Carter Center (TCC) (7 July 2005) endorsed by the Council for Democratic Elections at its 14<sup>th</sup> meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64<sup>th</sup> plenary session (Venice, 21-22 October 2005).

**CDL-AD(2005)043** Interpretative Declaration of the Stability of the Electoral Law adopted by the Council for Democratic Elections at its 15<sup>th</sup> meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65<sup>th</sup> plenary session (Venice, 16-17 December 2005).

**CDL-EL(2005)023rev** Electoral Code of Moldova of 21 November 1997 – (Law no. 1381-XIII) including the amendments passed on 22 July and 4 November 2005.

**CDL-EL(2005)024** Law of the Republic of Armenia on Amendments and Additions to the Electoral Code of the Republic of Armenia (Adopted on 17 May 2005 by the National Assembly of Armenia).

**CDL-EL(2005)025** Law on electing the President of the Republic of Serbia (1990 as amended 1992, 2002, 2003, and February 2004).

**CDL-EL(2005)026** Law on the elections of representatives of the Republic of Serbia (update May 2004).

**CDL-EL(2005)031** Draft Declaration on Women’s Participation in Elections.

**CDL-EL(2005)033** Election Code of Georgia.

**CDL-EL(2005)050** 3<sup>rd</sup> Conference of Global Electoral Organisations organised by ACEEEO (Association of Central and Eastern European Election Officials) on «Legal Remedies in the Electoral Processes – Standards of Electronic Voting» (Siofok, Hungary, 14-17 September 2005). Report «Legal remedies in the electoral processes in the Republic of Macedonia».

**CDL-EL (2005)053** Draft Law on the State Electoral Commission of the Republic of Croatia.

**CDL-INF(2001)010:** Guidelines for Constitutional Referendums at National Level, adopted by the Venice Commission at its 47<sup>th</sup> Plenary Meeting (Venice, 6-7 July 2001).

### **Додаток III: Доповіді Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи**

CG (12) 16 Part II: Twelfth Session (Strasbourg, 31 May – 2 June 2005): Local and Regional Democracy in Netherlands. Explanatory Memorandum.

CG/Bur (9) 17 Report on Local Elections in Georgia (2 June 2002). Document adopted by the CLRAE Bureau on 5 July 2002.

CG/BUR 10 (125) Report on the Mayoral Election held in the town of Mukachevo (Ukraine) on 18 April 2004. Document adopted by the Bureau of Congress on 4 May 2004.

CG/BUR 11 (25) Report on the Observation of Local and Regional Elections in Romania (6 June 2004). Document adopted by the Bureau of Congress on 12 July 2004.

CG/BUR (11) 40 Report on the Regional Elections in Adjara (Georgia) 20 June 2004). Document adopted by the Bureau of Congress on 17 September 2004.

CG/BUR (11) 74 Report on the Elections of the Kosovo Assembly 23 October 2004. Document adopted by the Bureau of the Congress on 10 December 2004.

CG/BUR (11) 75 Report on the Referendum in «the Former Yugoslav Republic of Macedonia» (7 November 2004). Document adopted by the Bureau of the Congress on 10 December 2004.

CG/BUR (11) 95 Report on Local Elections in Azerbaijan 17 December 2004. Document adopted by the Bureau of the Congress on 23 February 2005.

CG/BUR (11) 122rev. Report on the Observation of the Local Elections in «The Former Yugoslav Republic of Macedonia» held on 13, 27 March and 10 April 2005. Document adopted by the Bureau of the Congress on 29 April 2005.

CG/CP (11) 13 Report on the Municipal Elections in Bosnia and Herzegovina (2 October 2004). Document adopted by the Standing Committee 5 November 2004.

CG/CP (12) 13 Report on the Local Elections in Armenia observed on 25 September and 16 October 2005. Document adopted by the Standing Committee of the Congress on 9 November 2005.

#### **Додаток IV: Документи Парламентської Асамблеї Ради Європи**

Parliamentary Assembly, Ad hoc Committee on the observation of the parliamentary elections in the Republic of Moldova (22–26 February 2001), Doc. 9037, 23 April 2001.

Parliamentary Assembly, Report of the Ad Hoc Committee for the Observation of the Parliamentary Elections in the Republic of Montenegro (20 October 2002), Doc. 9621 Addendum IV, 8 November 2002.

Parliamentary Assembly, Report of the Ad Hoc Committee for the Observation of the Parliamentary Elections in Kosovo (26 October 2002), Doc. 9621 Addendum V, 8 November 2002.

Parliamentary Assembly, Report of the Ad Hoc Committee for the Observation of the Parliamentary Elections in Armenia First Round (19 February 2003), Doc. 9742, 18 March 2003.

Parliamentary Assembly, Report of the Ad Hoc Committee for the Observation of the Parliamentary Elections in Armenia (25 May 2003), Doc. 9836, 23 June 2003.

Parliamentary Assembly, Ad hoc Committee to observe the presidential election in Azerbaijan (15 October 2003), Doc. 10003, 27 November 2003.

Parliamentary Assembly, Ad hoc Committee to observe the parliamentary elections in Georgia (2 November 2003), Doc 10004, 27 November 2003.

Parliamentary Assembly, Report of the Ad hoc Committee to observe the Parliamentary elections in the Russian Federation (7 December 2003), Doc. 10032, 22 January 2004.

Parliamentary Assembly, Ad hoc Committee on the observation of parliamentary elections in Serbia and Montenegro (28 December 2003), Doc. 10045, 26 January 2004.

Parliamentary Assembly, Ad hoc Committee to observe the extraordinary presidential elections in Georgia (4 January 2004), Doc. 10046, 26 January 2004.

Parliamentary Assembly, Ad hoc Committee to observe the repeat parliamentary elections in Georgia (28 March 2004), Doc. 10151, 26 April 2004.

Parliamentary Assembly, Report of the Ad hoc Committee to observe the Presidential election in the Russian Federation (14 March 2004), Doc. 10150, 26 April 2004.

Parliamentary Assembly, Observation of the presidential election in Ukraine (31 October 2004), Doc. 10369, 7 December 2004.

Parliamentary Assembly, Observation of the presidential election in Ukraine – Re-run second round of the election (26 December 2004), Doc. 10394, 13 January 2005.

Parliamentary Assembly, Observation of the parliamentary elections in Moldova (6 March 2005), Doc. 10480, 29 March 2005.

Parliamentary Assembly, Recommendation 1704 (2005): Referendums: towards good practices in Europe. Text adopted by the Assembly on 29 April 2005.

Parliamentary Assembly, Resolution 1482 (2006): Situation in Belarus on the eve of the presidential elections. Text adopted by the Assembly on 26 January 2006.

#### **Додаток V: Звіти ОБСЄ/БДПП**

OSCE/ODIHR: Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System, Warsaw, 2000.

OSCE/ODIHR: Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, Warsaw, January 2001.

OSCE/ODIHR: Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, Warsaw, January 2001.

OSCE/ODIHR: Republic of France. Presidential Elections 21 April and 5 May 2002. Report of OSCE/ODIHR assessment 21 April 2002, Warsaw, 4 June 2002.

OSCE/ODIHR: Republic of Hungary. Parliamentary Elections 7 and 21 April 2002. Final Report, Warsaw, 6 June 2002.

OSCE/ODIHR: Handbook for Domestic Election Observers, Warsaw, 2003.

OSCE/ODIHR: Republic of Estonia. Parliamentary Elections 2 March 2003. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 2-5 February 2003, Warsaw 18 February 2003.

OSCE/ODIHR: Republic of Montenegro (Serbia and Montenegro). Presidential Elections 22 December 2002 and 9 February 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 3 April 2003.

OSCE/ODIHR: Republic of Armenia. Presidential Election, 19 February and 5 March 2003. Final Report, Warsaw 28 April 2003.



OSCE/ODIHR: Republic of Montenegro (Serbia and Montenegro). Presidential Election 11 May 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 28 July 2003.

OSCE/ODIHR: Republic of Armenia. Parliamentary Elections, 25 May 2003. Final Report, Warsaw, 31 July 2003.

OSCE/ODIHR: Republic of Moldova. Local Elections 25 May and 8 June 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw 14 August 2003.

OSCE/ODIHR: Republic of Azerbaijan. Presidential Election, 15 October 2003. OSCE/ ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 12 November 2003.

OSCE/ODIHR: Republic of Serbia, Serbia and Montenegro. Presidential Election 16 November 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 18 December 2003.

OSCE/ODIHR: Republic of Croatia. Parliamentary Elections 23 November 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw 20 January 2004.

OSCE/ODIHR: Russian Federation. Elections to the State Duma, 7 December 2003. OSCE/ ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 27 January 2004.

OSCE/ODIHR: Georgia. Parliamentary Elections 2 November 2003. OSCE/ ODIHR Election Observation Mission Report, Part 1, Warsaw, 28 January 2004.

OSCE/ODIHR: Republic of Serbia, Serbia and Montenegro. Parliamentary Election 28 December 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 27 February 2004.

OSCE/ODIHR: Georgia. Extraordinary Presidential Election, 4 January 2004. OSCE/ ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 28 February 2004.

OSCE/ODIHR: Spain. Parliamentary Elections 14 March 2004. OSCE/ODIHR Assessment Report, Warsaw, 27 April 2004.

OSCE/ODIHR: Russian Federation. Presidential Election 14 March 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 2 June 2004.

OSCE/ODIHR: The Slovak Republic. Presidential Election 2004. OSCE/ODIHR Election Assessment Report, Warsaw, 9 June 2004.

OSCE/ODIHR: Georgia. Partial Repeat Parliamentary Elections 28 March 2004. OSCE/ ODIHR Election Observation Mission Report, Part 2, Warsaw, 23 June 2004.

OSCE/ODIHR: Republic of Serbia, Serbia and Montenegro. Presidential Election 13 and 27 June 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 22 September 2004.

OSCE/ODIHR: Republic of Belarus. Parliamentary Elections, 17 October 2004. OSCE/ ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 9 December 2004.

OSCE/ODIHR: Former Yugoslav Republic of Macedonia. 7 November 2004 Referendum. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 2 February 2005.



OSCE/ODIHR: Bosnia and Herzegovina, Municipal Elections, 2 October 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 10 February 2005.

OSCE/ODIHR: Romania. Parliamentary and Presidential Elections 28 November and 12 December 2004. OSCE/ODIHR Assessment Mission Report, Warsaw, 14 February 2005.

OSCE/ODIHR, OSCE-PA, Council of Europe, European Parliament: International Election Observation Mission. Parliamentary Election, Republic of Moldova, 6 March 2005.

OSCE/ODIHR: Ukraine. Presidential Election 31 October, 21 November and 26 December 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 11 May 2005.

OSCE/ODIHR: Republic of Moldova. Parliamentary Elections 6 March 2005. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 3 June 2005.

OSCE/ODIHR: Former Yugoslav Republic of Macedonia. Municipal Elections 13 and 27 March, and 10 April 2005. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 8 June 2005.

OSCE/ODIHR: Republic of Azerbaijan: Parliamentary Elections November 2005. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 5-10 June 2005, Warsaw, 17 June 2005.

OSCE/ODIHR: Election Observation Mission to Albania, Parliamentary Elections 2005. Interim Report 3, 4-14 July 2005.

OSCE/ODIHR: Election Observation Mission to the Republic of Azerbaijan. Interim Report No. 1, 5-23 September 2005.

OSCE/ODIHR: Republic of Armenia. Constitutional Referendum 27 November 2005. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 24-25 October 2005, Warsaw 10 November 2005.

OSCE/ODIHR: Republic of Bulgaria: Parliamentary Elections 25 June 2005. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw 2 November 2005.

#### **Додаток VI: Інші публікації**

Administration and Cost of Elections (ACE) Project ([www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)).

Coliver, Sandra/ Merloe, Patrick: Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies, London: Article 19 - The International Centre Against Censorship, 1994.

Handbook for European Union Election Observation Missions, Stockholm: SIDA.

Howard, Ross: Media and Elections: An Elections Reporting Handbook, Institute for Media, Vancouver: Policy and Civil Society, 2004.

Parliamentary Elections and Election Administration in Denmark, Copenhagen: Ministry of the Interior, 1996.

Rose, Richard (ed.): International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: Congressional Quarterly, 2000.

Schreiber, Wolfgang: Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Köln etc.: Carl Heymanns, 2002.

**ВИСНОВОК**  
**ЩОДО ЗАКОНУ «ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ»**  
**ухвалений Венеціанською Комісією на її 66 пленарній сесії**  
**(Венеція, 17-18 березня 2006 року)**

**на основі коментарів**

**пана Джессі Пілгріма та пана Джозефа Міддлтона (експерти, БДППЛ),**  
**пана Анхела Санчеса Наварро (заступник члена Комісії, Іспанія)**  
**пана Тааві Аннуса (колишній член Комісії, Естонія)**

*Цей висновок було ухвалено Венеціанською Комісією на її 65 пленарній сесії 16-17 грудня 2005 року та доопрацьовано з урахуванням зауважень членів Комісії. Остаточний текст Висновку було розглянуто на 66 пленарній сесії Комісії 17-18 березня 2006 року.*

### I. ВСТУП

1. *Вибори до Верховної Ради України мають відбутися 26 березня 2006 року. Головним законодавчим актом, що регламентує проведення виборів, є Закон про вибори народних депутатів України, що був ухвалений у березні 2004 року [Закон України «Про вибори народних депутатів України» №1665-IV від 25.03.2004; далі – «Закон 2004 року»], але суттєво переглянутий 7 липня 2005 року [Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» № 2777-IV] (Документ [Венеціанської Комісії] CDL-EL (2005) 054) [далі – «Закон» та «Закон 2005 року»]. Більшість положень Закону набули чинності 1 жовтня 2005 року.*

2. *Поточне скликання Парламенту було обране у березні 2002 року відповідно до закону, прийнятого у 2001 році. Конституційні зміни від грудня 2004 року збільшили строк повноважень Верховної Ради з чотирьох до п'яти років.*

3. *У квітні 2005 року Міністр юстиції України звернувся з проханням підготувати висновок щодо Закону про вибори народних депутатів України.*

4. *Проект цього висновку оснований на коментарях, наданих панамі Джессі Пілгрімом та Джозефом Міддлтоном (Експерти Бюро з демократичних інституцій та прав людини (БДППЛ) ОБСЄ), Анхелем Санчесом Наварро (заступник члена Венеціанської Комісії, Іспанія), Тааві Аннусом (колишній член Венеціанської Комісії, Естонія) і спираються на англійський переклад Закону, наданий Координатором проектів ОБСЄ в Україні.*

5. *Поточний проект висновку є продовженням попередньої діяльності Венеціанської Комісії щодо реформи виборчого законодавства України. Він ґрунтується на таких документах:*

- 1. *Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, CDL (2003) 86;*
- 2. *Закон України про внесення змін до Закону України про вибори народних депутатів України, прийнятий Верховною Радою 7 липня 2005 року, неофіційний переклад Координатора проектів ОБСЄ в Україні;*

**Формат:** Список

- 3. Висновок щодо проекту Закону про вибори народних депутатів України (проект внесений народними депутатами М. Рудьковським та В. Мельничуком), ухвалений Венеціанською Комісією на її 57 пленарній сесії 12-13 грудня 2003 року, CDL-AD(2004)001;
  - 4. Висновок щодо проекту Закону про вибори народних депутатів України (проект внесений народними депутатами С. Гавришем, Ю. Йоффе та Г. Дашутіним), ухвалений Венеціанською Комісією на її 57 пленарній сесії 12-13 грудня 2003 року, CDL-AD(2004)002.
6. Спільний висновок Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПП був ухвалений Радою з питань демократичних виборів на її 15-му засіданні (Венеція, 15 грудня 2005 року) та Венеціанською Комісією на її 65-му пленарному засіданні (Венеція, 16-17 грудня 2005 року).

## II. ЗАГАЛЬНІ КОМЕНТАРІ

7. Верховна Рада України ухвалила 25 березня 2004 року Закон «Про вибори народних депутатів України», що замінив Закон, чинний з 2001 року. Серед найбільш значних змін були запровадження повністю пропорційної системи виборів на заміну попередньої змішаної системи виборів, за якої половина членів парламенту обиралася в одномандатних округах. 7 липня 2005 року Верховна Рада прийняла новий закон про вибори народних депутатів (з точки зору законодавчої техніки, новим законом лише внесено зміни до закону, ухваленого в 2004 році). Цей Закон, за винятком кількох положень, набув чинності 1 жовтня 2005 року. Цей висновок стосується найостаннішої версії закону\*.

8. На наступних виборах у березні 2006 року усі 450 мандатів будуть розподілені на основі пропорційного представництва в єдиному загальнодержавному окрузі. Ця зміна була відображена у доповненнях (стаття 3, Розділ XIV) до Конституції, прийнятих у грудні 2004 року.

9. Поріг для участі у розподілі мандатів за пропорційним голосуванням був знижений з 4% до 3%.

10. Закон передбачає дуже детальне регулювання виборів до Верховної Ради. Він відображає рекомендації міжнародних організацій та досвід попередніх національних виборів. В Законі міститься велика кількість детальних положень, які мають на меті підвищення прозорості, підзвітності та рівності учасників виборів.

11. Закон встановлює різноманітні строки для чергових виборів. Найважливіші з них наведені у Додатку 1.

12. Закон здається надто деталізованим, особливо з огляду на те, що він є лише одним із законів про вибори в Україні та що інші закони (про президентські вибори, про місцеві вибори, про Центральну виборчу комісію – див. статтю 14 [Закону]) також є дуже деталізованими й регулюють цілу низку подібних питань. Враховуючи те, що більшість аспектів можуть

\* Зважаючи на час його розгляду, Висновок не зміг взяти до уваги зміни до Закону, внесені Верховною Радою України 19 січня, 9 лютого та 14 березня 2006 року (прим. ред.).

регулюватися загальними правилами (право обирати та бути обраним, процедури висунання кандидатів, система виборчих комісій, списки виборців, принципи публічності та відкритості, правила передвиборної агітації, процедури голосування та підрахунку голосів, система оскарження тощо), така система призводить до множинності законів, котрі, як правило, є складними та неминуче наповненими надмірними положеннями, що, у свою чергу, зумовлює плутанину та необхідність тлумачення. З огляду на це, з точки зору законодавчої техніки було б бажаним ввести в дію єдиний виборчий кодекс, який включав би загальні аспекти будь-яких виборів та – в різних частинах одного документа або в різних текстах – особливості різних виборів.

13. Щодо позитивних змін у Законі, слід вітати запровадження [інституту] офіційних спостерігачів за виборами від громадських організацій (позапартійних національних спостерігачів). Хоча прикро, що критерії акредитації можуть зробити неможливим для них спостереження за виборами 2006 року. Сподіваємось, що в Законі буде введено відповідні перехідні норми для того, щоб сприяти участі таких спостерігачів у виборах 2006 року.

14. Стабільність виборчого законодавства є важливою для забезпечення впевненості у виборчому процесі<sup>1</sup>. Однак «заморожувальна» норма Прикінцевих положень Закону (пункт 2), котра передбачає, що зміни до Закону можуть бути внесені не пізніше ніж за 240 днів до дня виборів народних депутатів 2006 року, може виявитися надмірною<sup>2</sup>. Беручи до уваги, що Закон був підписаний Президентом 7 липня 2005 року, це залишає вікно якраз на один місяць, протягом якого можуть бути внесені зміни. Таке положення також має невизначений правовий ефект. Цей Закон не має спеціального статусу порівняно з іншими законами, які може бути прийнято в майбутньому; отже, як видається, ніщо не перешкодить Верховній Раді схвалити новий закон, що скасує це положення. Ця частина Прикінцевих положень може бути сприйнята як «замороження» Закону в сучасному вигляді назавжди або до того моменту як Закон повністю не буде переглянутий, а не тільки стосовно виборів 2006 року.

15. Добре законодавство, звісно, не може замінити ефективне виконання. Українським органам влади необхідно буде виділити значні ресурси для навчання виборців та проведення спеціалізованих тренінгів для суддів, «адміністраторів» виборів на всіх рівнях, а також державних службовців, залучених до виборчого процесу.

### III. ВИСНОВКИ ЩОДО ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ

#### 1. Загальні положення (Розділ I, статті 1-14 [Закону])

16. З 2004 року Закон про вибори встановлює систему пропорційного представництва з виборчим порогом у 3% отриманих на національному

---

<sup>1</sup> Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 23 rev), пункт II.2.

<sup>2</sup> Будь-які зміни, внесені до 1 жовтня 2005 року, ймовірно були б чинними, оскільки пункт 2 Прикінцевих положень не вступив у силу до того часу.

рівні голосів для отримання представництва в парламенті. Це «просте» правило є гарним прикладом до загальних зауважень щодо деяких повторень в тексті, які наведені в попередніх частинах цього висновку. У статті 1.3 зазначено, що: «Вибори депутатів здійснюються на засадах пропорційної системи» у «загальнодержавному виборчому окрузі»; частина четверта цієї статті встановлює, що: «У розподілі мандатів депутатів беруть участь партії (блоки), виборчі списки яких [...] набрали не менше трьох відсотків голосів виборців, що взяли участь у голосуванні». Але практично те саме повторюється, хоч у значно складнішому варіанті, у різних частинах статті 96: «Право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають кандидати у депутати, включені до виборчих списків партій (блоків), що отримали три і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному виборчому окрузі» (частина третя); «кандидати у депутати, включені до виборчого списку партії (блоку), який отримав менше трьох відсотків голосів [...] права на участь в розподілі депутатських мандатів не мають» (частина четверта). «Депутатські мандати розподіляються між виборчими списками [...] пропорційно до кількості отриманих голосів виборців [...]» (частина п'ята). «Центральна виборча комісія [...] встановлює сумарну кількість голосів виборців, поданих за кандидатів [...] партій (блоків), що отримали три і відсотків голосів виборців» (частина шоста).

17. Закон (стаття 9) передбачає, що лише громадянин, який проживав в Україні протягом останніх п'яти років, може бути обраним до Верховної Ради. Відповідно до статті 9.4 пасивного виборчого права позбавлено особу, яка має будь-яку судимість, незважаючи на характер відповідного правопорушення. У рішенні в справі *Hirst v. United Kingdom (No. 2)*<sup>3</sup> Велика палата Європейського Суду з прав людини встановила, що загальне обмеження виборчого права засуджених, «що не бере до уваги строк їхнього покарання, природу або серйозність правопорушення та особисті обставини», є порушенням статті 3 Протоколу № 1 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Суд також встановив, що стаття 3 Протоколу № 1 «гарантує індивідуальні права, включаючи право голосу та право бути обраним». Таким чином, справу *Hirst* можна логічно поширити на право бути кандидатом на виборах. *Загальна заборона* в частині четвертій статті 9 [Закону], як видається, суперечить принципам, вказаним у справі *Hirst*. У попередніх коментарях експертів Венеціанської Комісії це положення критикувалось як таке, що встановлює незвично суворе обмеження.

18. Закон зберігає положення, відповідно до якого лише партії, котрі були зареєстровані за 365 днів до дня виборів, можуть висувати своїх кандидатів (стаття 10). У попередніх висновках Венеціанської Комісії вказувалось, що таке обмеження виглядає непропорційним. Висування кандидатів насправді починається за 119 днів до дня виборів. Вирішувати, чи можна сприймати нову партію серйозно та чи слід підтримувати її кандидатів, має бути справою виборців.

19. Формулювання статті 12 виглядає невідповідним. Суб'єктами виборчого процесу повинні по можливості бути «виборці», «виборчі комісії»,

<sup>3</sup> Клопотання № 74025/01, 6 жовтня 2005 року.

«партії», «кандидати», і так далі, а не «виборець», «виборча комісія», «партія», «кандидат»... З різних підстав суб'єктами виборчого процесу також можуть бути органи публічної влади, як це допускав Закон 2001 року (стаття 11.5: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування у випадках, передбачених цим Законом»).

## 2. Територіальна організація виборів депутатів (Розділ III, статті 18-23)

20. Закон встановлює, що кількість виборців на одну виборчу дільницю становить від 20 до 2 500. Венеціанська Комісія рекомендувала зменшити кількість виборців на одну дільницю<sup>4</sup>. У порівнянні з попередньою кількістю в 3 000 виборців – це є поліпшенням. Рекомендується, щоб органи влади оцінили те, як пройде голосування та підрахунок голосів на більших виборчих дільницях з тим, щоб визначити, чи було знайдено оптимальний показник.

21. Нова загальнонаціональна пропорційна система пояснює зникнення десятивідсоткової межі відхилення між виборчими округами відповідно до Закону 2001 року. Урешті-решт, виборчі одиниці не є виборчими округами, вони лише використовуються для організації виборів на національному рівні, отже різниці між кількістю населення не важливі при визначенні цінності голосу. У цьому відношенні зменшується різниця між президентськими та парламентськими виборами, що підкреслює можливість використання загальних правил при організації всього виборчого процесу (округи, дільниці, реєстр виборців, система виборчих комісій...).

22. Водночас, відповідно до частини другої статті 18, існує 225 територіальних виборчих округів. Вибір такої кількості округів, здається, спирається не на адміністративно-територіальний устрій України, а скоріше на попередню виборчу систему (225 кандидатів обиралися в одномандатних округах). Оскільки одномандатні округи скасовано, кількість «виборчих округів» більше не відіграє важливої ролі. Отже, адекватність числа 225 можна було б ще раз оцінити, особливо якщо це надасть можливість логічно перерозподілити обов'язки з організації та проведення виборів відповідно до адміністративного поділу країни.

23. Венеціанська Комісія раніше коментувала аргументи «за» та «проти» прийняття такої [пропорційної] виборчої системи в країні такого розміру як Україна<sup>5</sup>. Слід наголосити, що така система не суперечить

---

<sup>4</sup> CDL-AD(2004)002, Висновок щодо проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» (проект внесений народними депутатами України С. Гавришем, Ю. Йоффе та Г. Дашутіним), ухвалений Венеціанською Комісією на її 57 пленарній сесії (Венеція, 12-13 грудня 2003 року), параграф 27.

<sup>5</sup> CDL-AD(2004)02, Висновок щодо проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» (проект внесений народними депутатами України С. Гавришем, Ю. Йоффе та Г. Дашутіним), ухвалений Венеціанською Комісією на її 57 пленарній сесії (Венеція, 12-13 грудня 2003 року); CDL-AD(2004)001, Висновок щодо проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» (проект внесений народними депутатами України М. Рудьковським та В. Мельничуком), ухвалений Венеціанською Комісією на її 57 пленарній сесії (Венеція, 12-13 грудня 2003 року).

європейським стандартам демократичних виборів. Українським органам влади необхідно самим оцінити впровадження нової виборчої системи та її наслідки і зробити відповідні висновки.

### 3. Виборчі комісії (Розділ IV, статті 24-38 [Закону]).

24. Виборчі комісії діють на трьох рівнях: Центральна виборча комісія (ЦВК), 225 окружних виборчих комісій (ОВК) та дільничні виборчі комісії (ДВК; їх було близько 33.000 на виборах 2002 року). Порядок утворення та повноваження ЦВК (постійно діючого органу) регулюються окремим законом. Не передбачено кваліфікаційних вимог до членів ОВК та ДВК, крім секретаря, який повинен володіти державною мовою в обсязі, необхідному для ведення діловодства (стаття 26.6).

25. Згідно зі статтею 25, окружна виборча комісія є юридичною особою, тоді як дільнична виборча комісія не є. Точне значення цієї відмінності неясне. Також неясно, що значить висловлювання «ЦВК не є правонаступником окружних виборчих комісій» (стаття 25.3). Якщо ці положення необхідні відповідно до особливостей української правової системи, їх треба, незважаючи на це, зберегти.

26. Щодо складу комісії, кожна партія або блок з фракцією в існуючому парламенті має право подати кандидатури до складу кожної ОВК та ДВК (статті 27.3, 28.5). Закони про вибори послідовно передбачали можливість відкликання членів комісії як підставу дострокового припинення їхніх повноважень (стаття 27.3 Закону 2001 року; стаття 29.3 Закону 2004 року та стаття 37.3 Закону 2005 року). Основні члени комісії (голова, заступник голови або секретар) можуть бути замінені на підставі рішення, прийнятого двома третинами загального складу комісії (статті 27.5, 29.9 та 37.11 відповідно). Цей вибір забезпечує внутрішній політичний плюралізм цих органів, але зовсім не відповідає їх майже судовим функціям, як визначено в Розділі XII (особливо, стаття 105 та далі: скарги можуть бути подані до суду або до виборчої комісії, на вибір скаржника).

27. Решта місць в ОВК та ДВК розподіляється між іншими партіями та блоками шляхом жеребкування. Це створює потенціал для надмірно консервативного облаштування, коли партії та блоки, не представлені у парламенті, не будуть відігравати суттєвої ролі в адмініструванні виборами. Це могло б бути корисним, якби ЦВК здійснювала б нагляд за кількістю посад, наданих представникам партій і блоків, не представлених у парламенті, зокрема на рівні ДВК, щоб вияснити актуальний масштаб цього явища у виборах 2006 року.

28. Голова, заступник голови та секретар ОВК або ДВК не можуть представляти одну й ту саму партію або блок (статті 27.9, 28.11). Стаття 27.10 має забезпечити, щоб кожна партія або блок з представниками в ОВК отримали «пропорційну частку» керівних посад. Це їй бажано, й обдумана спроба забезпечити справедливості та рівне ставлення до учасників виборів.

29. Попередній досвід свідчить, що можуть виникнути складнощі при заміщенні вакантних посад як на рівні ОВК, так і ДВК. Ймовірно, це питання



важко вирішити на законодавчому рівні і воно потребує, якщо можливо, збільшення винагороди членам ОВК та ДВК за їхні послуги.

30. Від ОВК вимагається, відповідно до статті 31.2.10, сприяти у проведенні, а при певних обставинах організувати зустрічі кандидатів та представників партій з виборцями. Органи адміністрування виборів повинні мати регуляторні, контрольні та допоміжні функції, а не організаційні стосовно передвиборчої агітації. Організація агітаційних заходів взагалі не належить і не повинна належати до обов'язків адміністраторів виборів. Як тільки виборчі комісії почнуть залучатися до організації агітаційних зустрічей, з'являються можливості для нерівного ставлення чи принаймні відчуття і скарги щодо нерівного ставлення. Це завдання слід залишити політичним партіям і кандидатам.

31. Стаття 33.12 зменшує кількість голосів, необхідних для ухвалення рішення в ОВК або ДВК у день голосування, зокрема, при підрахунку голосів, встановленні результату голосування на виборчій дільниці, підсумку голосування в межах територіального виборчого округу, у разі присутності менше ніж двох третин від складу комісії. Це є позитивним кроком.

32. Рішення комісії вищого рівня є обов'язковими для комісій нижчого рівня (стаття 33.14). Закон містить різноманітні механізми, за допомогою яких виборча комісія вищого рівня може забезпечити, щоб комісія нижчого рівня виконувала свої обов'язки. ЦВК може скликати засідання ОВК, а ОВК може зробити те саме для ДВК. Як остання санкція, повноваження усіх членів ОВК або ДВК можуть бути достроково припинені виборчою комісією, яка їх утворила, у випадку, якщо комісія нижчого рівня систематично порушувала Конституцію або закони України (стаття 37.1). Інші положення передбачають умови дострокового припинення повноважень окремих членів комісії (стаття 37.3). З огляду на те, що звільнення є крайньою мірою, бажано було б, щоб ЦВК повідомляла після кожних виборів про кожен випадок застосування цього положення та підстави для цього.

33. Рішення виборчої комісії, що суперечить законодавству України або прийняте з перевищенням її повноважень, може бути скасоване виборчою комісією вищого рівня або визнане протиправним та скасоване судом (стаття 33.15). Це є важливими важелями забезпечення законності. Потрібно також чітко встановити, що комісія вищого рівня або суд можуть ухвалювати обов'язкові рішення з негайним вступом у силу для виправлення будь-якої незаконної бездіяльності виборчої комісії нижчого рівня. Це правило частково повторюється в частині п'ятнадцятій статті 33 та частині восьмій статті 110. Останнє положення робить зрозумілим те, що виборча комісія вищого рівня замість скасування рішення комісії нижчого рівня може постановити розглянути окремі питання. Було б краще розмістити ці положення в одній частині Закону.

34. Також слід відзначити доповнення Закону 2005 року новою статтею 34, котра визначає перелік осіб, які мають «право бути присутніми на засіданні комісії». Крім того, що це питання, можливо, повинно регулюватися не цим законом, обсяг цього права може поставити під загрозу умови виконання комісіями своїх функцій. У дійсності, надання цього права багатьом суб'єк-



там (кандидатам, представникам партій та засобів масової інформації, іноземним та міжнародним спостерігачам), у поєднанні з надзвичайно великим числом членів комісії, може зробити дуже важким – якщо не неможливим – виконання комісією її численних та важливих функцій, що потребують тривалих дискусій та прийняття рішень.

35. Стаття 35.2 Закону забороняє державним та місцевим органам влади втручатися у виборчий процес, окрім випадків, передбачених Законом. Було б краще доповнити Закон новою статтею, присвяченою цьому питанню, з детальними визначенням того, що дозволено та заборонено, та підтримати це відповідними чіткими санкціями в Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України. В Законі необхідно роз'яснити, що всі особи, які безпосередньо не задіяні в проведенні виборів, *особливо* представники місцевих органів влади, не можуть бути присутніми на засіданнях ОВК та ДВК, якщо вони спеціально та офіційно не запрошені цими ДВК чи ОВК.

#### 4. Списки виборців (Розділ V, статті 39-47)

36. Цей розділ заслуговує особливої уваги. Кажучи про обсяг, Глава V Закону 2001 року присвячувала цьому питанню дві статті (30 та 31), які загалом складались з дев'ятнадцяти частин. Чотири роки потому цей п'ятий розділ у Законі 2005 року включає вже дев'ять статей з більш ніж 120 частинами<sup>6</sup> У статті 31.6 Закону 2001 року встановлювалось, що «*порядок виготовлення, передачі [...], видрукування та погашення невикористаних відкритих посвідчень встановлюється ЦВК*» у часових межах, встановлених тією ж частиною статті. Закон 2005 року присвячує відкритим посвідченням одну статтю (стаття 42), яка складається з двадцяти чотирьох частин (три з них розділені на пункти) на чотирьох сторінках.

37. В українському контексті існує чітка різниця між поняттями «список виборців» та «реєстр виборців». Традиційно, і це відображено в Законі 2005 року, «списки виборців» є не постійними та складаються для кожних виборів відповідно до особливого графіка та методології. Є намагання запровадити повністю нову систему «реєстру виборців», яка буде постійною, комп'ютеризованою та регулярно оновлюватись. Прийняття проекту Закону України «Про державний реєстр виборців України» тепер перебуває на стадії обговорення. У разі прийняття такого закону положення Розділу V досліджуваного Закону потрібно буде переглянути.

38. Багато положень Розділу V «Списки виборців» цього Закону є новими. Стаття 39.1 встановлює, що загальні списки виборців має бути складено до 1 жовтня року, що передує року чергових виборів (наприклад, 1 жовтня 2005 року для наступних парламентських виборів). Оскільки це одне з небагатьох положень Закону, яке набуло чинності, коли нова редакція Закону була опублікована в липні 2005 року, списки для виборів наступного року вже має бути складено.

<sup>6</sup> Закон 2004 року мав у Главі V п'ять статей з 44 частинами.

39. Закон зараз встановлює, що місцеві органи влади створюють спеціальні «робочі групи обліку виборців», які складатимуть реєстри виборців за допомогою різних державних органів. Закон містить детальні положення про те, як цей процес має відбуватись.

40. Робочі групи обліку виборців мають надати загальний список виборців для ознайомлення громадянам у приміщенні, доступному для відвідування, не пізніше 1 листопада року, що передє року виборів. Списки мають бути доступними протягом двох календарних місяців (стаття 40.2). Хоча це, без сумніву, є цінним механізмом забезпечення точності [списків], було б краще, якби списки виборців були доступні постійно.

41. Громадянам дозволяється перевіряти загальний список виборців тієї території, де вони проживають, для забезпечення правильності внесених даних та вимагати виправлення помилок і прогалін (стаття 40.5). Закон повинен чітко встановлювати, що у випадку подання заяви стосовно третьої особи (не заявника) що третю особу має бути повідомлено про таку заяву до її розгляду, їй має бути надано можливість надати свою відповідь та повідомлено про результат [розгляду].

42. Подібні правила застосовуються і для перевірки списків виборців на дільниць. Клопотання про виправлення помилок у списках дільниць може бути подано не пізніше ніж за п'ять днів до виборів (стаття 43.5). Це – розумне обмеження, що дозволить уникнути заяв, поданих в останню хвилину, та надасть відповідній виборчій комісії чи суду достатньо часу для розгляду заяви.

43. Частина восьма статті 40 передбачає, що ЦВК забезпечує опрацювання загальних списків виборців в електронному вигляді. Якщо це здійснюється, то потрібно розглянути питання складання єдиного загальнодержавного списку виборців. Це, ймовірно, не вимагатиме багато додаткових зусиль та витрат. У будь-якому випадку, у контексті захисту даних Закон має чітко визначати, чи можуть списки виборців розповсюджуватися поза виборчими комісіями, і якщо так, то на якій підставі.

44. Списки виборців на дільницях складаються на підставі загального списку виборців. Відповідно до статті 41.3 виборець може бути включений до списку виборців тільки на одній виборчій дільниці. Могло б бути доцільним роз'яснити, що це стосується *звичайних* дільниць. Наприклад, виборець, включений до списку виборців на звичайній виборчій дільниці за місцем проживання, може захворіти і лікуватися у клініці; він тоді може також бути включений до списку виборців на спеціальній дільниці у цій клініці.

45. Виборці, які не перебуватимуть за місцем їхнього проживання, можуть використати відкріпні посвідчення (стаття 42). Правила використання таких посвідчень було розширено, здебільшого для створення механізму попередження зловживань. Цей крок особливо вітається у зв'язку з тим, що відсутність ефективного та прозорого контролю за друком, видачею та використанням відкріпних посвідчень сприяла фальсифікаціям під час президентських виборів 2004 року.

**5. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення підготовки і проведення виборів депутатів (Розділ VI, статті 48-54).**

46. Новий Закон містить дуже детальні правила фінансування передвиборної агітації. Багато питань усе ж таки залишаються без відповіді.

47. Основна норма Закону стосовно передвиборної агітації полягає в тому, що всі витрати на проведення передвиборної агітації повинні покриватись за рахунок офіційного виборчого фонду, утвореного певною партією або блоком (стаття 48). Єдиним дозволеним джерелом для виборчого фонду є кошти від партії або партій, що формують блок, та добровільні внески фізичних осіб, які не можуть бути анонімними. Витрати на передвиборну агітацію можуть покриватись лише за рахунок виборчого фонду партії, а витрати в обсязі до суми, що дорівнює 100.000 мінімальних місячних розмірів заробітної плати, компенсуються з Державного бюджету партіям, котрі отримали три і більше відсотків голосів виборців. Виборчий фонд партії формується за рахунок власних коштів партії, а також добровільних внесків фізичних осіб (стаття 53.1). Будь-яка фізична особа може зробити добровільний внесок в розмірі, не більшому за 400 мінімальних розмірів заробітної плати (стаття 53.2); це становить приблизно 14.400 євро<sup>7</sup>. Добровільні внески забороняється робити анонімним жертводавцям, іноземцям та особам без громадянства, та, непрямо, юридичним особам (стаття 53).

48. Однак, на протигагу Закону «Про вибори Президента України», розмір виборчого фонду *не* обмежується. Більше того, виявляється, що в Законі немає нічого, що забороняє юридичній особі, іноземному громадянину або іншому суб'єкту робити внески до фонду партії чи партій, що входять до виборчого блоку, а партії чи партіям потім перевести ці кошти до виборчого фонду. У такому випадку можна легко обійти обмеження, встановлені законом.

49. У своїй первинній редакції від березня 2004 року Закон уповноважував ЦВК здійснювати контроль за надходженням та використанням коштів виборчих фондів партій (блоків), а також проводити вибіркові перевірки (стаття 24.9). Це завдання було вилучено з останньої редакції тексту Закону. Таким чином, постає питання, хто забезпечуватиме, щоб партії та блоки дотримувались відповідних положень Закону<sup>8</sup>. Якщо мають існувати механізми регулювання фінансування передвиборної агітації, важливо, щоб вони були чітко визначені в Законі.

50. Одним з найпростіших та найефективніших шляхів сприяння прозорості фінансових аспектів передвиборної агітації була б вимога опубліковувати звіти про використання коштів виборчих фондів, які партії та блоки повинні подавати ЦВК після виборів (стаття 52.6). Для того, щоб вчасно надавати громадськості достовірну інформацію про фінансування

<sup>7</sup> Англійський переклад Закону містить показник в чотири мінімальні місячні розміри заробітної плати, але це очевидно є помилкою. Число, передбачене Законом 2004 року, – 400.

<sup>8</sup> ЦВК також більше не повинна направляти Рахунковій палаті звіт про використання бюджетних коштів для виборів (див. статтю 24.12 Закону 2004 року).

передвиборної агітації, Закон має вимагати повне розкриття як до, так і після виборів джерел та сум фінансових внесків, а також видів і розмірів передвиборних витрат.

51. Можна вважати, що чинний Закон, як і попередні, встановив дуже дорогу систему для державного бюджету, що має покривати витрати не лише на просту організацію виборів, але також і багато витрат партій та кандидатів (наприклад, «друк інформаційних плакатів партій..., публікації в засобах масової інформації передвиборних програм партій (блоків)» (стаття 49.3)). Це зауваження матиме ще більше значення, якщо буде розглянуто питання [збільшення] оплати праці членів комісій (представників партій), що може перетворити вибори на дуже дорогий процес. Процедура компенсації витрат на передвиборну агітацію має бути чіткішою.

#### **6. Висування і реєстрація кандидатів у депутати (Розділ VII, статті 55-64)**

52. Кінцевий термін подачі списків кандидатів від партій та блоків був змінений з 65 днів до дня виборів, у редакції Закону 2001 року, на 90 днів (частина друга статті 55). Це означає, що партії мають лише 35 днів з дня оголошення виборів для прийняття рішення про формування блоку партій та потім на завершення складання списків кандидатів і визначення порядку кандидатів у списку. Це може виявитися дуже коротким строком. Варто було б відстежити це питання під час виборів 2006 року, щоб побачити, чи сприяють ці нові правила фактичні труднощі в процесі висування.

53. Відповідно до Закону 2001 року партії та блоки, що висували списки кандидатів в багатомандатному окрузі, повинні були внести грошову заставу в розмірі 15.000 мінімальних розмірів заробітної плати<sup>9</sup>. У лютому 2002 року Конституційний суд України постановив, що така сума не є надмірною та що це положення Закону не суперечить Конституції. Однак, очевидно, продовжувала існувати стурбованість тим, що ця сума була занадто великою. У первинній редакції від березня 2004 року Закон встановив розмір грошової застави на рівні 2.500 мінімальних розмірів заробітної плати<sup>10</sup>. У Законі 2005 року суму було далі зменшено до 2.000 мінімальних розмірів заробітної плати, що становить приблизно 72.000 євро (стаття 59.1). Таке значне зменшення розміру застави означає, що фінансові причини не перешкоджають невеликим партіям брати участь у виборчому процесі.

54. Кожен кандидат в депутати повинен подати до ЦВК декларацію про майно та доходи (статті 60.1). Стаття 60.3 дозволяє ЦВК звертатися до Державної податкової адміністрації для перевірки відомостей, зазначених у декларації. Малоімовірно, що ЦВК перевірятиме деталі кожної декларації. Тому рекомендуємо, щоб в Законі було визначено ті обставини, за яких проводяться такі перевірки. Інакше існує принаймні ризик, що такі перевірки проводитимуться вибірково відносно кандидатів з певної партії.

<sup>9</sup> Мінімальний місячний розмір заробітної плати зараз становить приблизно 35 євро.

<sup>10</sup> Англійський переклад Закону від 2004 року (ч. 1 ст. 46) вказував на розмір 2,5 мінімальної заробітної плати, але ми припускаємо, що йшлося про «2 500».

55. Текст також містить високий ступінь втручання у внутрішні партійні процедури, що вже було помітно у попередніх законах. У цьому сенсі, наприклад, виглядає важко сприйняти, що Закон повинен регулювати процедури та зміст угоди між партіями про утворення блоку чи коаліції, чи строки розпаду коаліції, як це вичерпно роблять статті 56 та 63. У зв'язку з цим можна поцікавитися, чому закон повинен встановлювати, що «партії, які утворили блок, можуть прийняти рішення про розпуск виборчого блоку не пізніше як за 35 днів до дня виборів» (стаття 63.7).

56. Те ж можна сказати стосовно внутріпартійних процесів номінації кандидатів: мінімальна участь у з'їзді партії, вимоги про попереднє інформування про такий з'їзд Центральної виборчої комісії та засобів масової інформації, дані про кандидатів, які повинна вказувати партія (включно знову з даними про освіту, рік і місяць народження, рід занять і т.п.) У вільній конкурентній партійній системі самі партії зацікавлені в інформуванні публічної думки про свою діяльність, а державне втручання не повинно бути настільки значним.

57. Стаття 64 містить кілька підстав для скасування реєстрації кандидата у депутати. Наприклад, якщо кандидат порушує правила щодо проведення передвиборної агітації, він отримує попередження від ЦВК. Якщо він вдруге порушує правила проведення передвиборної агітації, ЦВК може прийняти рішення про скасування реєстрації кандидата, включеного до виборчого списку партії (блоку), відповідно до статті 64.1.10. Обмеження щодо проведення передвиборної агітації визначено статтею 71 Закону, і одним з них є заборона «розповсюджувати завідомо неправдиві або наклепницькі відомості про партію (блок) – суб'єкта виборчого процесу або про кандидата у депутати» (частина дев'ята). При цьому не вимагається судове рішення як передумова для скасування реєстрації кандидата Центральною виборчою комісією як санкції за порушення цього положення. Ця норма також відкриває можливість для тлумачення із зловживанням та, як видається, суперечить принципу юридичної визначеності, оскільки залишає надмірну дискрецію адміністративному органу – ЦВК. Скасування реєстрації кандидата за такий вид порушення є очевидно непропорційним. Його також можна розглядати як зазіхання на свободу вираження поглядів, гарантованого статтею 10 Європейської конвенції з прав людини. Рекомендується, щоб можливість скасування реєстрації кандидата обмежувалась ситуацією, коли кандидат не дотримується юридичних вимог до кандидатів.

58. Положення цього Розділу слід порівняти з деякими іншими положеннями стосовно кандидатів. Наприклад, виборча система не містить положень щодо незалежних кандидатів. Хоча [встановлена] виборча система є системою пропорційного представництва у загальнодержавному виборчому окрузі, така система не вимагає виключення з процесу незалежних кандидатів, а формула розподілу голосів може передбачати незалежних кандидатів поряд з політичними партіями та блоками. Закон повинен гарантувати можливість незалежному кандидату претендувати на місце у Верховній Раді. Пункт 7.5 Копенгагенського документа ОБСЄ визнає право громадянина претендувати на зайняття політичної посади індивідуально або як представнику політичних партій чи організацій без дискримінації.

## 7. Передвиборна агітація (Розділ VIII, статті 65-71)

### - загальні аспекти

59. Заходи передвиборної агітації майже завжди є маніфестацією права особи на свободу вираження поглядів та/або об'єднання. Україна зобов'язана відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод забезпечувати такі права кожному в межах своєї юрисдикції (статті 1, 10 та 11 Конвенції). Будь-які обмеження таких прав мають бути суворо необхідними в демократичному суспільстві. Важко узгодити з цими принципами норму Закону, котра забороняє неповнолітнім, іноземним громадянам та особам без громадянства брати участь у передвиборній агітації (статті 2.7, 66.1, 71.1). Таке правило може бути використане для заборони батькам відвідувати політичні заходи з власними дітьми або іноземцям висловлювати свою точку зору про партію під час телевізійного інтерв'ю. Далеко не зрозуміло, як таке обмеження може бути теоретично виправдане як необхідне в демократичному суспільстві.

60. Подібні ж сумніви виникають і щодо статті 71.19, котра забороняє проведення передвиборної агітації у закордонних засобах масової інформації та засобах масової інформації, зареєстрованих в Україні, частка іноземного капіталу в яких більше 50%. Викликає сумніви те, чи відповідає таке положення праву громадян отримувати та передавати інформацію незалежно від кордонів, відповідно до параграфа 26.1 Московського документа ОБСЄ<sup>11</sup>.

61. Стаття 71.9 забороняє «розповсюдження наклепницьких відомостей» про кандидата. Це обмеження свободи слова та вираження політичних поглядів може завадити проведенню активної і напруженої агітації. Поза контекстом політичної агітації держава може обмежити свободу вираження поглядів для захисту репутації або прав інших<sup>12</sup>. Однак у контексті політичної агітації, в якій кандидати приймають свідоме рішення змагатись за публічну посаду, закон про захист репутації або прав інших не може бути застосований для обмеження, зменшення або заборони права особи на вільне вираження політичних поглядів та свободу слова<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Документ Московської наради Конференції з людського виміру НБСЄ (10 вересня 1991 року): Держави-учасниці «вважають, що друківані та електронні засоби масової інформації на їхній території повинні мати необмежений доступ до іноземних джерел новин та інформаційних служб. Громадськість користуватиметься аналогічною свободою отримувати та передавати інформацію й ідеї без втручання з боку державної влади, незалежно від кордонів, у тому числі через іноземні публікації та програми телерадіомовлення. Будь-які обмеження на здійснення цього права встановлюватимуться законом та відповідатимуть міжнародним стандартам».

<sup>12</sup> Див., наприклад, пункт 2 статті 10 Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод.

<sup>13</sup> Див., наприклад, рішення у справах: *Oberschlick v. Austria*, справа № 6/1990/197/257, Європейський Суд з прав людини, 23 травня 1991 року; *Lopes Gomes Da Silva v. Portugal*, клопотання №37698/97, Європейський Суд з прав людини, 28 вересня 2000 року; *Bowman v. The United Kingdom*, справа №141/1996/760/961, Європейський Суд з прав людини, 19 лютого 1998 року; *Incal v. Turkey*, клопотання № 41/1997/825/1031, Європейський Суд з прав людини, 9 червня 1998 року.

*- окремі питання, що стосуються проведення передвиборної агітації в засобах масової інформації*

62. Закон містить досить детальні положення для забезпечення рівного доступу до друкованих та електронних засобів масової інформації під час передвиборної агітації. Однак парламент не взяв до уваги неодноразову рекомендацію ОБСЄ/БДПП та Венеціанської Комісії про створення незалежної комісії з питань засобів масової інформації. Ми знову рекомендуємо створити такий орган для спостереження за застосуванням цієї частини Закону та сприяння вільному, рівному та справедливому доступу до державного мовлення. До складу цього органу мають входити професіонали у сфері ЗМІ, представники громадянського суспільства, правових установ, уряду та політичних партій.

63. Крім того, рекомендується, щоб Закон провів чіткішу різницю між приватними та публічними засобами масової інформації. Норми, які можуть бути ефективними стосовно публічних засобів масової інформації, можуть бути менш дієвими при застосуванні до приватних засобів масової інформації.

64. Принцип, відповідно до якого засіб масової інформації у цілому не може відмовитись від політичної реклами певних партій, може бути проблематичним (стаття 68.9). Принцип рівного ставлення до всіх партій має поважатися, однак є фактичні умови (які особливо впливають на деякі приватні засоби масової інформації), які можуть виправдати добре обгрунтовану відмову від участі в передвиборчій агітації тих політичних груп, ідеологія яких може суперечити політиці певного засобу масової інформації.

65. Положення Закону 2001 року про те, що «державним та комунальним засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам ... забороняється агітувати за або проти» будь-яких кандидатів або партій (стаття 56.4) було замінено заборонаю (стаття 71.6), що поширюється на «засоби масової інформації, їх посадових та службових осіб і творчих працівників» у цілому, а не, як у попередньому випадку, на «державні та комунальні». Ця норма, котра могла б створити проблеми стосовно деяких основних прав, зокрема усіх тих, що захищають свободу думки, слова та преси, особисту свободу та права власності, було знову змінено 17 листопада 2005 року після потужного лобіювання з боку журналістів, неурядових організацій та засобів масової інформації. Нова редакція статті 71.6 роз'яснює це питання та передбачає, що зазначеним особам «забороняється агітувати за або проти партій (блоків), висунутих ними кандидатів у депутати чи поширювати інформацію, яка має ознаки політичної реклами, безоплатно або яка оплачена з джерел, не передбачених законом, а так само поширювати будь-яку інформацію з метою спонукання виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу». Тим не менше слід надати додаткові роз'яснення щодо того, як це положення застосовуватиметься у випадку засобів масової інформації, пов'язаних з різними політичними партіями.

66. Аналогічно до статті 71.6, 17 листопада 2005 року було також змінено статтю 71.10 під тиском з боку журналістів, неурядових організацій



та засобів масової інформації. Поправкою було передано відповідальність за виконання закону та можливе застосування санкцій до засобів масової інформації (стаття 71.10) від ЦВК та виборчих комісій до судів. Така система більше відповідає європейським стандартам.

67. Стаття 71.12 надає політичній партії, блоку та кандидату в депутати «право відповіді» на інформацію, опубліковану ЗМІ, якщо така інформація «вважається партією (блоком) або кандидатом недостовірною». Хоча «право на відповідь» може становити належний механізм, за допомогою якого постраждала сторона може досягнути виправлення можливих неточностей, формулювання статті 71 може покласти надмірний тягар на засоби масової інформації, оскільки воно дозволяє кандидату суб'єктивно вважати правдиву інформацію «недостовірною» і таким чином отримувати безкоштовний доступ до засобів масової інформації з метою надання «відповіді» на інформацію, яка вважається ним «недостовірною».

68. Заборона оприлюднення результатів соціологічного опитування протягом останніх 15 днів перед виборами (стаття 71.20) є занадто довгою. 15-денний строк має бути зменшено до більш обґрунтованого.

#### 8. Гарантії (Розділ IX, статті 72-77)

69. Закон містить численні механізми, призначені посилити прозорість виборчого процесу, сприяти підзвітності та забезпечити безпеку виборів і таємницю голосування.

1. Кожна зареєстрована партія або блок має право направити свого представника на засідання ЦВК під час виборчого процесу (статті 34.1, 72.1). Представники мають право брати участь у роботі ЦВК, проте вони не можуть брати участі у прийнятті рішень; вони виконують лише консультативну роль. Тим не менше це забезпечує представництво кожної партії та блоку, можливість захищати погляди партії чи блоку та вивчати документи й матеріали, які обговорюються ЦВК. Рекомендуємо, щоб виключний перелік прав, наданих представникам партій у ЦВК, включав право бути завчасно повідомленим про засідання ЦВК (див. статтю 72.14).

2. Офіційним спостерігачам дозволено відвідувати більшість засідань виборчих комісій та спостерігати за усім процесом голосування й підрахунку голосів, у тому числі за використанням переносних виборчих скриньок. Для уникнення сумнівів необхідно уточнити у частині третій статті 82, що спостерігачі мають право бути присутніми на підготовчому засіданні дільничної виборчої комісії, що проводиться не менше ніж за 45 хвилин до початку голосування, під час якого перевіряються та опломбовуються скриньки для голосування.

е.3. Три члени ДВК, які супроводжують переносну виборчу скриньку, повинні бути представниками різних партій чи блоків (стаття 84.10).

д.4. Присутність представників засобів масової інформації теж служить збільшенню прозорості виборчого процесу.

Формат: Список



5. Існує три категорії офіційних спостерігачів: ті, що призначені партіями або блоками, міжнародні спостерігачі, та, уперше, спостерігачі від (позапартійних) громадських організацій (стаття 34.3.3). Це особливо позитивне нововведення, що приводить законодавство у відповідність до зобов'язань України відповідно до параграфа 8 Копенгагенського документа.

6. Використання деталізованих протоколів та підсумкових таблиць дозволить усім учасникам процесу перевіряти результати на різних рівнях. Закон вимагає, щоб копія кожного протоколу була відразу вивішена для загального ознайомлення. Офіційні спостерігачі мають право отримати засвідчену копію протоколу про результати голосування. Хоча право міжнародних спостерігачів на отримання копій протоколів дільничних та окружних виборчих комісій чітко випливає з статей 89.9 та 93.10, це право не зазначено у переліку прав, який міститься у статті 77.6. Якщо ні, то таке право повинно бути включено до зазначеного переліку<sup>14</sup>.

7. Закон передбачає обов'язок ЦВК розміщувати на власному веб-сайті цілу низку ключових даних стосовно бюлетенів, відкріпних талонів, актів прийому-передачі виборчих бюлетенів тощо, що значно підвищує прозорість виборчого процесу<sup>15</sup>. На жаль, Закон не встановлює обов'язку своєчасного оприлюднення докладних результатів по кожній виборчій дільниці.

70. Ступінь деталізації, застосований у статті 72 Закону щодо представників партій, є незвичним. У Центральній виборчій комісії ці представники мають право «дорадчого голосу» (стаття 72.1). Усі представники партій повинні бути «призначені центральним виконавчим органом партії» (стаття 72.5, таким чином вторгаючись у внутрішню організацію діяльності партії) та можуть бути відкликані тим же органом (статті 72.5 та 11). Частина третя та сьома цієї ж статті визначають регулювання реєстрації представників на різних рівнях майже настільки ж детально, як для подання партій.

71. Можна підкреслити, що стаття 73.1, яка встановлює, що кандидати мають право на «звільнення від виконання виробничих або службових обов'язків», відсилає до можливостей кандидата, «який є Президентом України або народним депутатом». Очевидно, що ці дві позиції не можуть розглядатися однаково: Президент є главою держави, і це інституційне становище повинно бути утримане поза політичною боротьбою щодо виборів до законодавчого органу.

72. Стосовно положень про офіційних спостерігачів, текст закону міг би бути поліпшений уникненням необов'язкових повторів. Замість визначення обсягу звичайних прав для усіх спостерігачів, а після того конкретних прав різних груп, які існують серед них (спостерігачі від партій, від громадських організацій, від іноземних держав та міжнародних організацій), закон присвячує окремі статті кожній із цих категорій, таким чином повто-

<sup>14</sup> Аналогічне положення щодо спостерігачів від партій та громадських організацій міститься у статтях 75.7.8 та 76.11.5 [Закону] відповідно.

<sup>15</sup> Див., зокрема, статті 42.26, 79.5, 82.13, 92.2, 94.5 та 96.12 [Закону].

рюючи ті ж положення для них усіх (див., наприклад, статті 75.1 та 72.2; 75.7, 76.11 та 77.6; 75.9-11 та 76.14-16).

73. Деякі інші пункти можуть викликати питання: вимога дворічної завчасності реєстрації для того, щоб громадська організація мала право мати офіційних спостерігачів, а також особливо детальне регулювання процедури висування спостерігачів (включно з вимогами засвідчення підписів, печатками, нотаріально засвідченими копіями статутів організацій – аспекти, які не потребують регулювання законом).

74. Дійсно, відповідно до Закону, громадські організації можуть спостерігати за виборами, якщо це є однією з цілей, визначених їхнім статутом, та якщо вони були зареєстровані не менше ніж за два роки до дня виборів (стаття 76.1). Останнє правило не є рідкісним та мабуть запроваджено з тим, щоб забезпечити безперешкодну роботу виборчих комісій, заважати якій може велика кількість спостерігачів. Проте це нове правило створить не виправдані перепони для виборів 2006 року. Оскільки зміни 2005 року вперше запровадили можливість для здійснення спостереження за виборами в Україні позапартійними національними спостерігачами, малоімовірно, що існує багато, якщо такі взагалі існують, громадських організацій, однією із статутних цілей яких є спостереження на виборах. Тому замість того, щоб виключати національних спостерігачів до 2011 року, українцям бажано ввести перехідні положення для пом'якшення ефекту від чинної норми та сприяння здійсненню спостереження за виборами в Україні позапартійними національними спостерігачами у 2006 році. Це забезпечило б більш швидку імплементацію параграфу 8 Копенгагенського документа ОБСЄ. Оскільки «заморожуючу» норму в Прикінцевих положеннях Закону необхідно буде скасувати (див. вище), ми сподіваємось, що таку перехідну норму [щодо спостерігачів] буде запроваджено.

75. Офіційним спостерігачам дозволено робити фотографії та вести аудіо- та відеозапис процесу без порушення таємності голосування. Ця норма несе очевидний ризик, що проведення таких записів може в дійсності порушити таємність виборця чи, навіть більш імовірно, створити відчуття страху у частини виборців. Схоже, що ця норма наробить більше шкоди, ніж добра, а тому її слід виключити з Закону. Норма, яка б допускала обмежене використання камер акредитованими представниками засобів масової інформації, була б більш прийнятною.

76. Стаття 34 надає право відвідування засідань ЦВК без спеціального дозволу чи запрошення: 1) кандидатам та уповноваженим особам; 2) офіційним спостерігачам від іноземних держав та міжнародних організацій; та 3) представникам засобів масової інформації. Оскільки ЦВК є найвищим державним органом з підготовки та проведення виборів, доцільно було б розглянути питання надання дозволу громадянину України спостерігати за роботою ЦВК на відкритих засіданнях. Крім того, немає причин не допускати національних позапартійних спостерігачів на засідання ЦВК.

## **9. Голосування та встановлення результатів виборів (Розділ X, статті 78-101)**

77. Перед початком голосування кожна ДВК повинна повідомити ОВК про кількість виборців, внесених до списку виборців, кількість виборців у списку для голосування за місцем перебування та кількість виборців, внесених до списку виборців на підставі відкритих посвідчень (стаття 82.11). Ця інформація повинна бути передана ОВК до ЦВК не пізніше 10:00 дня виборів (стаття 82.13). Це є частиною процесу поліпшення звітності стосовно кількості виборців, які голосуватимуть за місцем перебування та за відкритими посвідченнями. Для уникнення сумнівів варто було б вказати, які засоби зв'язку можуть застосувати для цих цілей ДВК (Закон уже обумовлює, які засоби зв'язку можуть бути використані ОВК). Закон також повинен надати право кандидатам, офіційним спостерігачам та представникам засобів масової інформації отримувати зазначену інформацію безпосередньо в дільничних та окружних виборчих комісіях. Це ж саме стосується аналогічної інформації, яка повинна передаватися дільничними та окружними виборчими комісіями наприкінці дня виборів відповідно до статей 83.13 та 92.2.

78. Закон не скасовує можливості голосувати проти всіх кандидатів. Така можливість є незвичною для усталених демократій. Це може посилити політичну апатію населення. Це також може створити у виборців ілюзію, що їхнє голосування мало значення, тоді як їхній голос насправді не є таким. Рекомендується, щоб таку можливість було вилучено з бюлетеня.

79. Закон 2005 року тепер дозволяє виборцям, які не здатні пересуватися через інвалідність або літній вік, бути спеціально відзначеними у загальному списку виборців для використання пересувних виборчих скриньок. Це є удосконаленням попереднього порядку, коли хворі виборці, які мають серйозні проблеми з пересуванням, повинні були реєструватися на кожні нові вибори, щоб проголосувати за місцем їхнього перебування. Також залишається дозволенним подання заяв про голосування за місцем перебування на конкретних виборах. На парламентських виборах вони повинні бути отримані до 20:00 п'ятниці перед днем виборів (стаття 84.5). Закон 2001 року вимагав від членів дільничних виборчих комісій, які відбували для організації голосування виборців за місцем перебування, брати із собою кількість бюлетенів, рівну кількості виборців, включених до списку виборців, які голосують за їх місцезнаходженням. Здається, цю норму було вилучено (див. статтю 84.12). Пропонуємо, щоб у цьому випадку кількість бюлетенів перевищувала кількість виборців, включених до списку виборців для голосування за їх місцем перебування, на визначену невелику кількість на випадок ненавмисного псування бюлетенів самими виборцями.

80. Правила щодо процедури підрахунку голосів та встановлення результатів виборів було суттєво переписано в Законі 2005 року. Цією редакцією Закону передбачено численні запобіжники порушень. Процедура стали складнішими (наприклад, кількість пунктів інформації, що повинні бути внесені до протоколу ДВК, збільшилась з 8 до 19), і тому члени дільничних та окружних виборчих комісій потребуватимуть додаткового тренування, особливо з цього питання. Це є ще однією причиною для

зменшення максимальної кількості виборців [на одній дільниці] до 2.000, як це раніше було рекомендовано ОБСЄ/БДПЛ.

81. Частина двадцята статті 88 передбачає спеціальну процедуру перерахунку голосів, що проводиться ДВК під час підрахунку голосів. Там зазначається, що ДВК *може* перерахувати бюлетені, якщо дані не збігаються. Проте, Закон, ймовірно, повинен чітко вказувати, що ДВК *зобов'язана* провести такий перерахунок, і, по можливості, не один раз, щоб узгодити усі дані.

82. У Заключному звіті ОБСЄ/БДПЛ щодо президентських виборів 2004 року рекомендувалося, щоб протоколи з результатами виборів містили інформацію про кількість виборців, які голосували з використанням пересувної виборчої скриньки та за відкритими талонами. Цю рекомендацію було повністю враховано: протоколи дільничних та окружних виборчих комісій міститимуть зазначену інформацію на парламентських виборах (статті 89.2 та 93.1). Це є наступним позитивним кроком у напрямі вдосконалення процедури підрахунку голосів, що викликала особливе занепокоєння.

83. Стаття 90 дозволяє (проте, очевидно, не зобов'язує) ДВК визнати голосування на відповідній дільниці недійсним у разі встановлення нею порушень Закону, внаслідок яких неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців. Таке рішення, скоріше за все, має прийматися судом.

84. Наступна проблема, пов'язана зі статтею 90, полягає в тому, що однією з підстав для прийняття зазначеного рішення є виявлення фактів незаконного голосування у кількості, що перевищує десять відсотків кількості виборців, які отримали бюлетені на виборчій дільниці. Такий довільний стандарт неприпустимого зловживання не є корисним. У результаті, встановлюється «припустимий рівень» шахрайства, яке взагалі є несумісним з належним проведенням виборів. Принципово, що результати виборів можуть бути визнані недійсними, лише якщо обсяг будь-якого шахрайства або неправомірної поведінки робить неможливим встановлення достовірного результату виборів. Також постає питання, чи відповідає 10-відсотковий стандарт рішення Верховного Суду України [від 3 грудня] 2004 року, яким було визнано недійсними результати другого туру голосування на президентських виборах. Під час розгляду цієї справи одним з аргументів, представлених судом на користь дійсності результатів другого туру голосування, було те, що 10-відсоткового рівень не було перевищено на конкретних дільницях. Верховний Суд відкинув такий аргумент та постановив, що відновлення порушеного виборчого права вимагається статтями 8, 71, 103 та 104 Конституції України та статтею 13 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод незалежно від факту перевищення 10-відсоткового бар'єра. Таким чином, збереження цього 10-відсоткового стандарту в Законі суперечить рішенням Верховного Суду України 2004 року.

85. Є вкрай бажаним, щоб ЦВК вчасно розміщувала на своєму веб-сайті результати голосування з усіх дільничних та окружних виборчих комісій. Це забезпечить значне підвищення прозорості виборчого процесу та рівня

спільної довіри до нього, а також сприятиме повній відповідності духу параграфу 7.4 Копенгагенського документа<sup>16</sup>.

86. Частина третя статті 96 передбачає, що «право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають кандидати у депутати, включені до виборчих списків партій (блоків), що отримали три і більше відсотки голосів виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному виборчому окрузі». Беручи до уваги досвід різних країн, прохідний поріг від 3% до 5%, у принципі, є прийнятним.

87. Частина перша статті 98 передбачає, що партії, виборчі списки яких отримали три і більше відсотків голосів та взяли участь у розподілі депутатських мандатів, також отримають право на відшкодування своїх витрат «у розмірі фактично здійснених витрат, але не більше ста тисяч розмірів мінімальних заробітних плат». Необхідно відзначити, що відповідно до частин сьомої та восьмої статті 98 це відшкодування матиме місце майже через рік від дати виборів. Так, «кошти для відшкодування партіям [...] витрат, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації, передбачаються законом про Державний бюджет України на рік, наступний за роком проведення виборів народних депутатів України», а ці кошти на відшкодування перераховуються на рахунки відповідних партій «не пізніше як на тридцятий день з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України»<sup>17</sup>. Ця затримка може спричинити фінансові проблеми та бути особливо важливою у випадку позачергових або непередбачених виборів.

#### 10. Позачергові вибори (Розділ XI, стаття 102)

88. Єдина стаття цього розділу визначає виборчу процедуру у випадку, коли вибори «призначаються Президентом України з підстав і в порядку, встановлених Конституцією України» (стаття 15.3). Такі вибори «відбуваються в останню неділю шістдесятиденного строку з дня опублікування Указу Президента України», що передбачає коротший строк для виборчого процесу, а саме приблизно 55-60 днів (частини третя та четверта статті 16).

89. За таких обставин, «використовуються територіальні виборчі округи та закордонні виборчі дільниці, утворені для проведення останніх виборів народних депутатів України» (частина перша статті 102), а «списки виборців на звичайних виборчих дільницях складаються і виготовляються у порядку, встановленому» Законом України «Про Державний реєстр виборців України» (частина восьма статті 102). Стосовно решти, ОВК утворюються не пізніше ніж за п'ятдесят днів до дня виборів; звичайні та спеціальні виборчі дільниці утворюються не пізніше ніж за дев'ятнадцять днів до дня виборів, а ДВК утворюються не пізніше ніж за дванадцять днів до дня виборів.

<sup>16</sup> Держави-учасниці «забезпечуватимуть, щоб голосування проводилося таємно або шляхом рівнозначної процедури виборів, а голоси підраховувалися та повідомлялися чесно з оприлюдненням офіційних результатів».

<sup>17</sup> Частини сьома та восьма статті 98 Закону, що відтворюють систему, передбачену Законом 2004 року (стаття 79). Слід пам'ятати, що чергові вибори проводяться в останню неділю березня останнього року повноважень Верховної Ради» (стаття 16.1).

90. Закон пропонує альтернативну модель, спроможну подолати найскладніші етапи виборчого процесу більш вдало, ніж це було б при застосуванні звичайної моделі. Це доречно було б взяти до уваги, якщо в майбутньому український парламент вирішить реформувати свої виборчі процедури.

#### **11. Система оскарження рішень (Розділ XII, статті 103-117)**

91. Закон містить (після реформи 2004 року) окремих розділ, присвячений оскарженню рішень. Закон зберігає подвійну, альтернативну можливість оскарження рішень до виборчої комісії або до суду на вибір скаржника (стаття 105.2) та передбачає можливість подання скарги проти фізичних або юридичних осіб (стаття 104).

92. Закон містить перелік осіб та органів, які мають право звернутись із скаргою (стаття 103), замість того, щоб закріпити, що факт порушення права або законного інтересу є підставою для подання скарги. Такий підхід не є оптимальним у деяких ситуаціях. У багатьох країнах правом оскаржувати рішення виборчих комісій наділено будь-яку особу, чії права було порушено. З тексту чинного Закону не зрозуміло, чи має взагалі бути порушено права особи чи органу, які подають скаргу (окрім випадку, коли скарга подається виборцем). Водночас деякі особи, чії права потенційно можуть бути порушені, не мають права подавати скарги або, щонайменше, їхні права не зрозумілі, виходячи з положень цього Закону (наприклад, потенційний кандидат або засіб масової інформації).

93. Друга сфера, що все ще викликає занепокоєння, – це строки оскарження. Звичайно, часові межі мають бути встановлені з метою уникнення надмірного оскарження та судового розгляду до встановлення результатів виборів. Однак часові межі не мають бути настільки обмежувальними, щоб ставити під загрозу перспективу винесення справедливого рішення на законну скаргу. Наприклад, скарги мають бути подані до виборчої комісії або суду протягом п'яти днів після незаконного рішення, дії чи бездіяльності, що оскаржується, або навіть протягом меншого строку, якщо оскаржується рішення, прийняте (дія чи бездіяльність, вчинені) у день виборів або напередодні (стаття 106). Є загроза, що це може призвести до несправедливості, якщо, наприклад, скаржник не усвідомлював відразу наслідки події, яка має бути предметом оскарження, або не мав можливості, не з власної провини, вчасно подати скаргу. Слід розглянути можливість того, щоб передбачити винятки з цих часових меж та подовжити терміни, коли добросовісний скаржник не міг знати про порушення, та якщо інтерес правосуддя та суспільний інтерес вимагають того, щоб такий термін було скасовано через неможливість дізнатись про таке порушення до спливу встановленого терміну.

94. Також важливо, щоб ЦВК не встановлювала результатів виборів, доки не будуть отримані рішення щодо всіх скарг, поданих до виборчих комісій та судів, які можуть мати значення при визначенні результатів виборів.

95. У Законі зберігається система, коли скаргу може бути подано до суду або до виборчої комісії вищого рівня. Це може створити проблему, що одні й ті ж питання одночасно розглядатимуться різними органами. Виборча комісія зупиняє розгляд скарги лише у випадку, якщо до суду подано «таку ж скаргу» (частина четверта статті 105). Якщо ж різні позивачі оскаржують подібні порушення, скарги навряд чи можна вважати «такими ж». Процес розгляду виборчих скарг має бути більш уніфікованим. Кодекс належної практики у виборчих справах передбачає: «Є ... надзвичайно важливим те, щоб процедуру оскарження, а особливо повноваження й обов'язки різних органів, задіяних в цьому процесі, було чітко прописано в законі з метою уникнення будь-якої позитивної або негативної колізії юрисдикцій. Ані скаргники, ані органи влади не повинні мати можливості обирати орган з розгляду скарги. Небезпека того, що кілька органів з розгляду скарг послідовно відмовляться що-небудь ухвалювати, істотно зростає в тих випадках, коли є теоретична можливість звернення зі скаргою або до суду, або до виборчої комісії...»<sup>18</sup>.

96. З метою підвищення прозорості процесу оскарження ЦВК могла б зробити одну просту, однак, можливо, дуже ефективну річ - зробити відкритим для громадськості свій журнал скарг, що включатиме рішення ЦВК щодо кожної скарги. У відповідних випадках такі матеріали повинні гарантувати захист приватності особам, задіяним в процесі оскарження. Вжиття такого заходу надало б одразу можливість з'ясувати кількість скарг, що спрямовуються до ЦВК, їхній зміст та підхід ЦВК до їх розгляду.

## **12. Зберігання виборчої документації та прикінцеві положення (Розділ XIII, стаття 118; Розділ XIV)**

97. Останній «звичайний» розділ Закону визначає порядок зберігання та доступу до виборчої документації та інших матеріальних цінностей, особливо в Національному архівному фонді та місцевих архівних установах. Це, очевидно, є нововведенням, включення якого до цього юридичного тексту здається недоречним.

98. Що стосується прикінцевих положень, то їхній пункт 2 передбачає, що «зміни і доповнення до цього Закону можуть бути внесені не пізніше як за 240 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року». Таке правило повністю відповідає критерію забезпечення стабільності виборчого законодавства, який захищає Венеціанська Комісія<sup>19</sup>, однак, воно може бути надто жорстким та на практиці спричинити проблеми, якщо його буде використано упереджено.

99. Наприкінці можна зауважити, що цей Закон проголошує таким, що втратив чинність, попередній Закон України «Про вибори народних депутатів України» 2004 року. Тим не менше, Закон практично замінив собою текст Закону 2001 року, оскільки Закон, ухвалений у 2004 році, мав набрати

<sup>18</sup> Пояснювальна доповідь до Кодексу належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 23 rev), параграф 97; див. пункт II.3.3.с.

<sup>19</sup> Пункт II.2.b. Кодексу належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 23 rev) та параграфи від 63 і далі Пояснювальної доповіді до нього.



чинності 1 жовтня 2005 року та був переглянутий ще до цієї дати, яка передбачається і цим Законом.

#### IV. ПРИКІНЦЕВІ КОМЕНТАРИ

100. У Законі 2005 року виправлено деякі недоліки, вказані Венеціанською Комісією у її висновку щодо Закону 2001 року<sup>20</sup> та у Заключному звіті ОБСЄ/БДПЛ щодо президентських виборів 2004 року. Однак деякі недоліки залишилися, наприклад: необхідність для партій бути зареєстрованими за один рік до проведення виборів, якщо вони мають намір висувати своїх кандидатів (статті 10.2 та 55.1 Закону 2005 року; стаття 38.1 Закону 2001 року)<sup>21</sup>, або обмеження права бути обраним тими, хто проживав в Україні протягом принаймні останніх п'яти років (стаття 9.1 Закону 2005 року; стаття 8.1 Закону 2001 року).

101. Можна виділити такі сфери, подальший перегляд яких позитивно вплинув би на Закон:

1. Нові загальні списки виборців, підготовані за територіальним принципом, слід звести в єдиний загальнодержавний список виборців.

2. Закон має передбачати можливість для незалежних кандидатів претендувати на мандат у Верховній Раді України відповідно до параграфа 7.5 Копенгагенського документа ОБСЄ.

3. Закон має передбачати більше гарантій захисту прав кандидатів, зокрема слід скасувати беззастережну та загальну заборону висуватись у кандидати для осіб, які мають судимість, та вилучити найсуворіші положення щодо скасування реєстрації кандидата.

4. В Законі слід чіткіше визначити обставини, за яких політична партія чи блок може прийняти рішення про зміну порядку кандидатів у списку чи вилучення кандидата зі списку після його реєстрації.

5. В Законі слід розширити перелік категорій осіб, які мають право спостерігати за засіданнями ЦВК.

6. Слід переглянути санкції проти ЗМІ, які порушили правила під час виборчої кампанії.

7. Слід деталізувати та чіткіше вписати положення, що стосуються фінансування передвиборної агітації. З метою надання громадськості своєчасної та належної інформації про фінансування передвиборної агітації Законом має передбачатися вимога повного розкриття до й після

---

<sup>20</sup> CDL-INF (2001)22.

<sup>21</sup> У зв'язку з цим, у статтях 10.2 та 55.1 Закону 2005 року та статті 42.1 Закону 2004 року мова йде про партії, зареєстровані «не пізніше ніж за 365 днів до» дня виборів; тоді як Закон 2001 року встановлював – «за рік до дня виборів» (стаття 38.1). Може постати питання, чи не краще було б залишити останнє формулювання, оскільки раз на чотири роки рік складається з 366 днів.



виборів джерел та обсягів фінансових внесків, а також видів і сум витрат на передвиборну агітацію.

8. Надруковані бюлетені не повинні виправлятися вручну. Ризик випадкової чи навмисної помилки є очевидним та реальним. Якщо будь-яка партія чи блок виходить з виборчого процесу або її вилучають, було б краще повідомити про цей факт через засоби масової інформації та на плакатах, вивішених на виборчих дільницях.

9. Є небезпека того, що використання відео- та фотозйомки спостерігачами від партій та іншими спостерігачами може поставити під загрозу таємність голосування та створити атмосферу страху.

10. Рекомендується скасувати можливість голосування «проти всіх», оскільки це може призводити до голосів із незрозумілим статусом.

11. Норма, яка вимагає або дозволяє скасувати результати виборів, якщо виявлено, що факти незаконного голосування досягають 10% від кількості виборців, які отримали бюлетені на виборчій дільниці, є доволіною та, по суті, вводить рівень допустимого шахрайства.

12. Детальні результати, зокрема результати з дільничних виборчих комісій, слід своєчасно оприлюднювати на веб-сайті ЦВК, а в ідеалі – як тільки їх було узагальнено на рівні окружної виборчої комісії.

13. ЦВК має оприлюднювати свій журнал скарг разом зі своїми рішеннями щодо цих скарг, забезпечивши при цьому належний захист персональних даних та інформації.

14. Обов'язковим є внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України з тим, щоб передбачити відповідні санкції за порушення положень Закону.

15. З метою уникнення конфлікту юрисдикції [між різними органами, уловноваженими розглядати виборчі скарги] не повинно існувати права вибору подання скарги до виборчої комісії вищого рівня чи до суду.

102. Крім того, можна запропонувати декілька загальних рекомендацій щодо впровадження цього Закону:

1. Слід виділити ресурси на навчання виборців – не лише з метою підвищення рівня їхньої обізнаності з новою виборчою системою, але й для поліпшення розуміння ними своїх прав та процедури проведення передвиборної агітації і голосування.

2. Слід також виділити значні ресурси на навчання спеціалістів, які забезпечуватимуть виконання цього Закону. Такі навчання необхідно буде провести для суддів, «адміністраторів» виборчого процесу на всіх рівнях (у тому числі дільничному) та службовців державних органів та органів місцевого самоврядування, до обов'язків яких входить сприяння виборчому процесу.

3. Парламенту слід забезпечити виконання активної законодавчої програми з тим, щоб забезпечити, щоб інші законодавчі акти містили механізми належної імплементації та виконання цього Закону. У зв'язку з цим, надзвичайно важливим є введення в Кримінальний кодекс та Кодекс про адміністративні правопорушення відповідних санкцій за

порушення вимог цього Закону. Поки що Кримінальним кодексом передбачено надзвичайно мало санкцій за порушення Закону (див. статті 157-159 Кодексу).

4. Деталізованість регулювання процесу виборів до парламенту ще більше наголошує на необхідності кодифікації всього виборчого законодавства України в єдиному уніфікованому Виборчому кодексі. За відсутності такого кодексу буде важко розвивати послідовну практику управління виборчим процесом, а без узгодженості буде важко сприяти навчанню та підвищенню рівня обізнаності з виборчими процедурами серед осіб, відповідальних за проведення виборів, службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування, суддів.

5. Верховній Раді України слід взяти до уваги неодноразову рекомендацію ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської Комісії щодо створення незалежної комісії з питань засобів масової інформації.

## V. ВИСНОВКИ

103. Закон від 7 липня 2005 року № 2777-IV визначає систему організації парламентських виборів. Порівняно з редакцією, ухваленою в 2004 році, Закон у чинній редакції є значно більш деталізованим. Було введено цілу низку нових норм, а багато з чинних норм було розширено. Деякі з цих змін зроблені на виконання рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської Комісії.

104. В тексті Закону удосконалено норми щодо формування виборчих комісій, створення виборчих дільниць, ведення передвиборної агітації, використання переносних виборчих скриньок та відкритих посвідчень, статусу національних позапартійних спостерігачів, а також деяких інших питань.

105. Однак Закон все ще надмірно регулює окремі сфери управління виборчим процесом, а низка його положень все ще суперечливі. Це може створити проблеми практичного застосування Закону під час майбутніх виборів до Верховної Ради України у березні 2006 року.

106. Деякі конкретні положення, наприклад, стосовно обмежень засобів масової інформації при висвітленні виборчої компанії та санкцій за порушення правил проведення передвиборної агітації, можуть не відповідати стандартам Ради Європи у сфері свободи вираження поглядів.

107. Український законодавець також повинен у майбутньому визначитися, чи доцільно буде звести різні виборчі правила у єдиний виборчий кодекс. Багато положень різних законів, що регулюють різні види виборів, повторюються. Водночас можуть мати місце суперечності у процедурах через складність та великий обсяг цих норм. Таких неузгодженостей слід уникати, якщо можливо.

**СПІЛЬНИЙ ВИСНОВОК  
ЩОДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР ВИБОРЦІВ»  
Венеціанської Комісії  
та Бюро з демократичних інституцій та прав людини (БДПІЛ) ОБСЄ  
ухвалений Венеціанською Комісією на її 71 пленарній сесії  
(Венеція, 1-2 червня 2007 року)**

**на основі доповідей  
Анхела Санчес НАВАРРО (заступник члена Комісії, Іспанія)  
Джозефа МІДДЛТОНА (експерт з виборчих справ, ОБСЄ/БДПІЛ)**

**I. ВСТУП**

1. 22 лютого 2007 року Верховна Рада (національний Парламент) України прийняла Закон «Про Державний реєстр виборців».
2. Цей висновок базується на коментарях до Закону, що були зроблені паном Джозефом Міддлтоном (експерт Бюро з демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ) та паном Анхелем Санчесом Наварро (заступник члена Європейської комісії за демократію через право Ради Європи, Іспанія) і які зроблені на основі англійського перекладу тексту.
3. Попередній проект Закону України «Про державний реєстр виборців» був підготовлений у 2005 році і прокоментований сумісно ОБСЄ/БДПІЛ та Венеціанською Комісією на прохання Міністерства юстиції України. Спільний висновок щодо проекту Закону «Про державний реєстр виборців» (CDL-AD(2006)003) був прийнятий Венеціанською Комісією у грудні 2005.
4. Цей закон повинен розглядатися, беручи до уваги його мету – завершити формування реєстру виборців до 2010 року.
5. Цей спільний висновок був прийнятий Венеціанською Комісією на 71-й Пленарній сесії (Венеція, 1-2 червня 2007).

**II. КОРОТКИЙ ВИКЛАД**

6. Запровадження національного Реєстру виборців у формі регулярно поновлюваної електронної бази даних може привести до суттєвого вдосконалення існуючих процедур підготовки списків виборців. Цей закон передбачає деталізовану основу для запровадження та ведення цього нового Реєстру. Він включає строгі норми, призначені сприяти точності списку та захисту даних про виборця, та відповідні санкції за протиправний доступ та зловживання даними реєстру.
7. Стосовно захисту персональних даних, необхідно, однак, зазначити, що хоча 29 серпня 2005 року Україна підписала Конвенцію 108 Ради Європи про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру, Конвенція все ще потребує ратифікації.
8. Для встановлення та тестування обладнання та програмного забезпечення, необхідного для запровадження нового Реєстру до жовтня 2007

року, для перенесення даних з існуючих списків виборців та поновлення даних про виборців будуть необхідні значні ресурси. Додаткові ресурси будуть потрібні для забезпечення відповідної публічності, щоб упевнитися що виборці беруть повноцінну участь у перевірці свого включення до Реєстру та у правильності записів про них.

9. Намір поновлювати реєстр щоквартально похвальний, проте вимагатиме суттєвого постійного інвестування, якщо поставлене завдання має бути виконане належно. Якщо виявиться, що це занадто дорого, більш реально буде поновлювати реєстр рідше.

10. Закон довгий, дуже деталізований, часом з повторами та негнучкий у тих питаннях, де необхідні чітке регулювання. Закон досить складний, і використання певної термінології є проблематичним для розуміння, хоча це може бути наслідком перекладу. В результаті громадянам він може здатися важким для сприйняття, політикам – для роботи з ним, а виборчим органам та судам – для застосування.

### III. ОГЛЯД НОВОГО ЗАКОНУ

11. До моменту прийняття цього закону в Україні не існувало жодних постійних правил щодо складання списків виборців. Така робота виконувалася *ad hoc*, тому що кожне складання списків виборців здійснювалося поновому для кожних виборів. Вперше Закон передбачає складання загальнонаціонального Державного реєстру виборців. Це буде регулярно поновлювана електронна база даних, що включатиме кожну особу, яка має право голосу в Україні. Він буде використовуватися для створення списків виборців як для виборів, так і для референдумів в Україні. Реєстр буде також використовуватись для надання статистичної інформації центральним та місцевим органам влади, для підтвердження достовірності підписних листів зібраних на підтримку кандидатів, що беруть участь у виборах, та для інших цілей, пов'язаних із виборами та референдумами (стаття 26), а також для підтвердження персональної інформації, що вказується кандидатами на різних виборах (стаття 29).

12. Текст закону значно довший і більш деталізований, ніж проект закону, що був внесений на розгляд Верховної Ради у 2005 році.

13. Органи, на які покладаються функції нагляду, ведення та складання Реєстру («органи Реєстру») мають трирівневу структуру. Весь процес керований ЦВК, «розпорядником Реєстру». Однією з основних функцій ЦВК є прийняття детальних правил щодо регулювання доступу до Реєстру.

14. Органи, що мають найбільш безпосередню відповідальність за створення та ведення Реєстру в межах своєї територіальної одиниці, – це «органи ведення Реєстру». Це структурні підрозділи та виконавчі органи районів, міст та інших адміністративних одиниць. Саме до цих органів ведення звертаються виборці щодо включення їх до Реєстру або про внесення змін до вже існуючого запису, і лише ці органи мають можливість створювати, знищувати чи змінювати будь-які записи у Реєстрі.

15. Реєстр організовано за територіальним принципом. Конкретний орган ведення Реєстру матиме доступ в режимі читання і запису до розділу Реєстру, відповідно до території, на яку поширюється юрисдикція органу,

але матиме лише доступ в режимі читання до усього національного Реєстру. Це дозволяє органу ведення перевіряти інформацію про виборців, які могли переїхати з іншої місцевості, і впевнитися, що виборець не зареєстрований в іншому місці.

16. Третій рівень управління забезпечується регіональними органами адміністрування Реєстру, що утворюються адміністрацією кожної області України та іншої адміністративно-територіальної одиниці того ж рівня (стаття 34.6). Регіональні адміністратори будуть здійснювати нагляд за діяльністю численних органів ведення реєстру у межах їх території юрисдикції, проте не матимуть доступу до самого Реєстру. Їх обов'язок полягає у забезпеченні організаційної підтримки органів ведення Реєстру та взаємодії місцевої влади з іншими організаціями стосовно створення та ведення Реєстру.

17. Закон встановлює широкий перелік даних, які мають міститися у Реєстрі. Цей перелік є виключним (стаття 5.3). Дані поділені на окремі категорії: ідентифікаційні дані виборця (повне ім'я, дата та місце народження); дані, що визначають місце та умови голосування (включно з даними, чи має виборець проблеми з пересуванням, які викликають необхідність використання переносної скриньки для голосування); дані про повну адресу виборця; а також «службові персональні дані Реєстру». Остання категорія включає в себе дані про набуття або втрату українського громадянства та відомості про недієздатність виборця через психічне захворювання, що посвідчено судом.

18. Передбачається, що коли буде створений первинний Реєстр, нові доповнення будуть результатом або ініціативи самих виборців, або періодичних поновлень органами ведення Реєстру. Якщо виборець виявляє, що він не зареєстрований, він може звернутися до місцевого органу ведення реєстру щодо його включення (стаття 19.1). Заява мусить бути письмовою і підтвердженою відповідними документальними доказами. Заява перевіряється стосовно будь-яких попередніх реєстрацій заявника із зверненням при потребі до відповідних органів та установ. Якщо немає підстав для відмови у реєстрації, виборець включається до Реєстру і повідомляється про це, разом з цим йому надаються відомості про його виборчу дільницю. Такі ж дії застосовуються при внесенні змін до запису про виборця у Реєстрі, наприклад, про зміну адреси (стаття 20.1). Будь яка відмова включити виборця до Реєстру або змінити його персональні дані має бути повідомлена виборцю разом із обґрунтуванням причин відмови. Відмова внести зміни в Реєстр стосовно адреси житла виборця має бути надіслана як на попередню, так і на нову адресу (стаття 20.7).

19. Щодо періодичних поновлень реєстру, вони повинні здійснюватися органами ведення Реєстру щоквартально (стаття 22.1). Місцевий орган Міністерства внутрішніх справ<sup>1</sup> відповідальний за повідомлення органам ведення Реєстру про всіх осіб, що досягли 18-річного віку, отримали українське громадянство або змінили зареєстроване місце проживання у межах відповідної території за попередні 3 місяці.

<sup>1</sup> Англійський переклад посилається на Міністерство закордонних справ (Ministry of Foreign Affairs), але, очевидно, це помилка перекладу; закон насправді посилається на Міністерство внутрішніх справ (Ministry of Internal Affairs).

20. Точність Реєстру буде надалі забезпечуватись надсиланням кожному виборцю друкованого повідомлення щороку, в період з 1 по 21 вересня. В ньому повинні зазначатися персональні дані виборця, що містяться у Реєстрі, міститися запрошення виборця для перевірки інформації та вказуватися процедури звернення щодо уточнення (стаття 23.3).

21. Закон включає численні положення про захист даних. Вони більш детально розглядаються нижче.

22. Для виборців, що мають декілька адрес, виборчою адресою, внесеною до Реєстру, буде, як правило, та, за якою вони зареєстровані за Законом «Про свободу пересування». Проте на вимогу виборця у Реєстрі може бути зафіксована інша адреса, за умови, що це не призводить до реєстрації виборця більш як за однією адресою. Виборча дільниця для виборця, що вказана у Реєстрі, повністю залежить від зареєстрованої виборчої адреси.

23. Закон повністю забезпечує оскарження відмови щодо внесення до Реєстру, відмови щодо внесення поправок чи зміни існуючих записів або інших подібних рішень та неправильностей. Скаргу можна подати до відповідного органу Реєстру, наприклад, щодо органу ведення Реєстру – до регіонального органу адміністрування Реєстру (стаття 31) або до суду (стаття 32). Випадки одночасного оскарження до регіональних органів адміністрування Реєстру та до суду регулюються відповідними положеннями Кодексу Адміністративного судочинства, Кримінально-процесуального кодексу, Цивільно-процесуального кодексу, в яких встановлено, що розгляд скарги, скерованої до органу Реєстру, має бути зупинений, якщо скаржник звернувся з такою ж скаргою до суду, й остаточне рішення приймається судом.

24. Закон також вносить зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення та до Кримінального кодексу, з метою створити ряд адміністративних та кримінальних санкцій за недотримання приписів закону.

25. За винятком перехідних положень (див. нижче), закон набирає чинності з 1 жовтня 2007 року. Вимога до ЦВК забезпечити прийняття відповідних нормативних актів та інших підзаконних актів вступає в дію з дня офіційної публікації закону. Передбачається, що Кабінет Міністрів також повинен розробити певні постанови, що сприятимуть застосуванню закону.

#### IV. КОМЕНТАР

##### Загальний коментар

26. У цілому це старанно продуманий закон, в якому функції, обов'язки та потенційні проблеми, що виникають зі створенням Реєстру, розглянуті в деталях. Створення постійного, регулярно поновлюваного Реєстру виборців є помітним підвищенням попередньої довіри до *ad hoc* списків виборців, що склалися *ex nihilo*\* на кожні вибори. Проте для створення нового Реєстру та інформування виборців про механізми включення та змін записів Реєстру необхідні значні ресурси. За їх наявності цей закон повинен зробити значний внесок у захист та реалізацію права голосу в Україні.

---

\* З нічого (лат. – прим. ред.)

27. Необхідно зазначити, що це амбітний проект, якому необхідно надати достатньо часу. Політична ситуація може призвести до тиску щодо прискореного запровадження та скорочення часових строків. За жодних умов якість відомостей не можна принести в жертву компромісу на користь дотримання строків.

28. Як уже було підкреслено у попередньому висновку щодо Державного реєстру<sup>2</sup>, сама ідея прийняття закону, що засновує модель постійно діючого Державного реєстру виборців, виглядає технічно коректною. Зокрема, його мета замінити різні правила щодо «складання і ведення списків виборців», передбачені іншими виборчими законами (прикінцеве положення 3), є добрим вихідним пунктом... навіть якби цього можна було б досягти: у дійсності ця заміна матиме місце лише «наскільки інші закони не суперечать цьому тексту». Іншими словами, цей закон необхідно буде доповнювати іншими нормами, що містяться в інших законах, щоб громадяни, юристи, виборчі органи чи судді могли брати до уваги різні тексти для того, щоб бути впевненими у застосовуваних правилах. Це підкреслює доцільність включення усього законодавства, пов'язаного з виборчими питаннями, в єдиний Виборчий кодекс.

#### **Часові рамки**

29. Новий закон встановлює прийнятний у принципі календар свого запровадження. Зокрема, він розділений на два блоки: основний набере чинності 1 жовтня 2007 року. Другий (Розділ VI, Перехідні положення; і частина VII: Заключні положення) встановлює певні заходи, які мають бути вжиті різними органами влади для того, щоб решта закону могла застосовуватися.

#### **Термінологія та законодавча техніка**

30. Деякі положення здаються довгими, часто з повторами і потенційно незрозумілими. Наприклад, «Державний реєстр виборців» визначено такий, що «призначений для державного обліку», і його основною метою є «персоніфікований облік виборців» (статті 1 та 2.1.1, які, здається, повторюються). Так само Стаття 1 забезпечує «облік громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України (далі - виборців)»<sup>3</sup>, у той час як стаття 2 визначає «основними завданнями Реєстру» «ведення персоніфікованого обліку виборців України» і «формування списків виборців для виборів Президента України, народних депутатів України... [та] у всеукраїнських та місцевих референдумах». Читач просто може поцікавитися, чи не легше було б об'єднати всі ці посилання, не деталізуючи всі можливі види народних консультацій (так як закон робить не лише в статті

<sup>2</sup> Див. Спільний висновок щодо проекту Закону «Про Державний реєстр виборців», внесений народними депутатами О. Задорожним та Ю. Ключковським (CDL-AD[2006]003), прийнятий Венеціанською комісією у грудні 2005 року.

<sup>3</sup> Стаття 70 Конституції: «Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років».

2.1.2, але й у дуже схожих термінах у статтях 26.1, 26.2 і, певним чином, у статті 29).

31. Текст містить багато визначень, включаючи відсилки до інших Законів України чи підзаконних актів, що може здатися надмірним. Зокрема, це такі положення, як «Для транслітерації українською мовою прізвищ, імен, по батькові та інших власних назв застосовуються правила транслітерації, встановлені Кабінетом Міністрів України» (стаття 4.2), чи як «Дата набуття виборцем громадянства України визначається відповідно до статті 3 Закону України „Про громадянство України“» (стаття 9), чи «Виборча адреса виборця, як правило, визначається зареєстрованим місцем проживання та адресою житла виборця відповідно до Закону України „Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні“» після твердження, що «Виборчою адресою виборця є адреса його житла або місця перебування виборця чи інша адреса, що замінює адресу житла виборця» (статті 8.1 і 8.2). Однак, якщо виявиться що ці посилання є необхідними для сумісності в системі українського законодавства, вони повинні зберегтися.

#### **Нові записи та зміни до існуючих записів**

32. Не зовсім зрозуміло, чи для того, щоб заява була зареєстрована, вона повинна бути подана особисто, чи може бути доставлена іншим чином. Немає жодної очевидної причини, чому заява повинна бути подана особисто, але так чи інакше це має бути роз'яснене постановами ЦВК.

33. Стаття 19.4 передбачає, що адреса голосування особи, яка звертається щодо реєстрації, визначається відповідно до частин третьої та четвертої статті 8. Ці частини розглядають лише відносно нестандартні випадки, коли виборець не має місця реєстрації за законом «Про вільне пересування» чи хоче використати іншу адресу для голосування. Можливо, посилання у статті 19.4 має бути на частини другу-четверту статті 8.

#### **Періодичні поновлення**

34. Стосовно періодичних поновлень, намір робити їх чотири рази на рік здається дуже амбітним. Більшість країн з розробленим реєстром виборців не намагаються поновлювати базу реєстру більш ніж раз чи два на рік. Доки норми цього Закону не будуть гарантувати, що списки виборців, підготовлені для конкретних виборів, відповідають стану на день їх проведення, щоквартальне поновлення Реєстру вимагатиме значних ресурсів, якщо поставлене завдання має бути виконане належно. Це така річ, що буде потребувати пильного нагляду. Якщо достатні ресурси не будуть доступними, у свій час може виникнути необхідність зменшити періодичність поновлень.

#### **Строки**

35. Закон покладає ряд повноважень, фундаментально важливих для електорату, на органи ведення Реєстру та інші органи Реєстру, найбільш очевидним є повноваження реєструвати нових виборців та вносити зміни до існуючих записів. Суттєво, що ці процеси мають чітко окреслені строки,



незважаючи на те, що у деяких випадках органи ведення реєстру потребуватимуть зробити певні запити до того, як внести, знищити чи виправити запис у реєстрі. Зрозуміло, що Закон «Про звернення громадян», що регулює процедуру звернення громадян до державної адміністрації, містить всі строки щодо конкретної справи, включно із процедурою звернення виборця до органів Реєстру та всіма необхідними строками. Визначення строків гарантує, що виборці знають часові рамки, у які вони можуть очікувати відповідних кроків, і у них цілком визначальна основа для оскарження бездіяльності з боку органу ведення (стаття 33.3(2)). Наполегливо рекомендується, щоб для більшої ясності як для громадян, так і для посадових осіб Закон «Про Державний реєстр виборців» також містив посилання на ці строки.

#### **Дані, що містяться у Реєстрі**

36. Норми щодо адрес виборців більш розгорнуті, аніж ті, що містилися у проєкті Закону 2005 року. Як зазначалося вище, на вимогу виборця його виборча адреса може відрізнитися від тої, за якою він зареєстрований відповідно до Закону «Про свободу пересування». У Законі не вказано жодних підстав, на основі яких може бути подане таке звернення (стаття 8.2), хоча кожен такий запит має бути «обґрунтований». Якщо це питання не врегульоване Законом «Про свободу пересування», підстави такого звернення повинна буде надати ЦВК у своїх постановах. Зважаючи на те, що за цих умов не повинні виникати труднощі з попередженням можливості подвійної реєстрації, підстави для встановлення іншої адреси не повинні бути надто жорсткими.

37. Деякі виборці, зокрема бездомні, не матимуть зареєстрованого місця проживання. Цей Закон пішов набагато далі, ніж інші, у забезпеченні того, щоб ці люди не втратили своє право голосу. Такі особи повинні визначити виборчу адресу, але це може бути погоджене з відповідним органом ведення Реєстру та спеціальною установою, що займається реєстрацією бездомних людей (стаття 8.4).

#### **Захист даних**

38. Закон містить дуже вичерпні положення, пов'язані із конфіденційністю та захистом даних. Доступ до Реєстру дозволений лише за умов, встановлених Законом (стаття 12.2) і відповідно до специфічних правил доступу, які повинні бути визначені ЦВК (стаття 11.2). Закон запроваджує ряд адміністративних та кримінальних покарань за незаконні доступ та використання даних Реєстру.

39. Стосовно захисту персональних даних, необхідно, однак, зазначити, що хоча 29 серпня 2005 року Україна підписала Конвенцію 108 Ради Європи про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру, Конвенція все ще потребує ратифікації.

40. Закон надає несподівано багато прав політичним партіям, що мають фракцію у Верховній Раді (стаття 24). Таким партіям надається редактована електронна копія Реєстру, в якій зазначаються ім'я виборця, адреса,

дата та місце народження, місце та умови голосування. Відповідно до Закону, це робиться для здійснення «публічного контролю» за Реєстром: версія Реєстру, що надається партіям, повинна використовуватися для перевірки повноти Реєстру та достовірності зареєстрованих персональних даних виборця. Обставини, у яких політична партія буде намагатися перевірити повноту та достовірність Реєстру, далекі від очевидних. Політичні партії намагаються діяти за політичними мотивами, і партії можуть намагатися використати Реєстр для партійних цілей, можливо, як інструмент для агітації. Застосування цієї норми необхідно буде пильнувати надзвичайно прискіпливо.

#### **Перехідні положення**

41. Передбачається, що Реєстр початково буде створений на базі електронних списків виборців, що готувалися за Законом «Про вибори народних депутатів України» станом на 1.02.2006. Тільки цей крок буде дуже суттєвим завданням, і встановлення комп'ютерів та розробка і тестування нового програмного забезпечення вимагатиме немалих зусиль та ресурсів. Завдання буде навіть ускладнюватись тим фактом, що:

- (i) Новий реєстр містить дані, які досі не вказувалися у списках виборців;
- (ii) Відображення всіх змін, що відбулися з моменту створення останніх списків вимагатиме великої кількості нових записів та змін до існуючих записів Реєстру.

42. Значні початкові інвестиції будуть необхідні для програм публічного навчання та ознайомлення. Крім того, будуть необхідні подальші ресурси для того, щоб забезпечити обізнаність громадян із необхідністю поновлення Реєстру і надати органам Реєстру, особливо органам ведення Реєстру, кошти, потрібні їм для виконання своїх повноважень.

#### **Санкції за порушення**

43. Закон запроваджує відповідний ряд санкцій за більш чи менш серйозні зловживання щодо Реєстру, включаючи умисне надання недостовірної інформації виборцем або несанкціонований доступ до Реєстру, що є адміністративними правопорушеннями. Найбільш суворі покарання передбачені для посадових осіб, що умисно фальсифікують записи Реєстру.

*Опубліковано: «Вибори та демократія». – 2007, № 3 (13).*

**ВИСНОВОК  
ЩОДО ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТРОКОВИХ ВИБОРІВ  
В УКРАЇНІ**

**ухвалений Венеціанською Комісією на її 71 пленарній сесії  
(Венеція, 1-2 червня 2007 року)**

**I. Вступ**

1. Спостерігаючи політичну кризу в Україні після підписання Президентом Указу про дострокове припинення повноважень Верховної Ради, Парламентська Асамблея Ради Європи прийняла Резолюцію 1549 від 19 квітня 2007 року «Про функціонування демократичних інституцій в Україні».

2. Парламентська Асамблея Ради Європи запропонувала Венеціанській Комісії підготувати висновок щодо існуючої законодавчої бази дострокових парламентських виборів в Україні та щодо можливих шляхів поліпшення виборчого законодавства на основі Європейської практики<sup>1</sup>.

3. Цей висновок підготований на основі коментарів, які зробив п. А. Санчес Наварро (заступник члена Комісії, Іспанія) і прийнятий на 71 Пленарній сесії Венеціанської Комісії (Венеція, 1-2 червня 2007 року).

**II. Загальні положення**

4. Поточне скликання парламенту було обрано 26 березня 2006 року. Дві основні політичні сили боролися за місця у Верховній Раді – Партія регіонів п. Януковича і Блок Юлії Тимошенко (БЮТ). У підсумку голосування вони отримали відповідно 32,14% та 22,29%, проте жодна з партій не отримала абсолютної більшості. Внаслідок цього обидві партії повинні були формувати коаліцію. БЮТ зробив спробу утворити парламентську коаліцію із своїми колишніми партнерами з Помаранчевої коаліції – пропрезидентською «Нашою Україною» та Соціалістичною партією України, проте після кількох місяців переговорів ця спроба зазнала невдачі. Соціалістична партія приєдналася до коаліції, де провідною силою стала Партія регіонів, яка утворила уряд 4 серпня 2006 року.

5. З самого початку діяльність парламенту характеризувалася рядом криз<sup>2</sup>. Остання криза виникла через зміну коаліції шляхом залучення ряду депутатів від опозиції.

6. 2 квітня 2007 року Президент України скористався своїми конституційними повноваженнями і прийняв рішення про припинення повноважень Верховної Ради України, видавши відповідний указ. Група депутатів звер-

<sup>1</sup> Резолюція 1549 (2007) «Про функціонування демократичних інституцій в Україні, параграф 18.

<sup>2</sup> Див. також Звіт Парламентської Асамблеї Ради Європи про функціонування демократичних інституцій в Україні від 17 квітня 2007 року (док. 11255).

нулася з поданням проти цього рішення до Конституційного Суду України. 26 квітня 2007 року Президент України видав новий указ щодо дострокових виборів до Ради, яким скасував свій указ від 2 квітня 2007 року і визначив нову дату виборів 24 червня 2007 року. Після переговорів між Президентом, урядом і рядом політичних сил 27 травня було вирішено провести вибори 30 вересня 2007 року.

7. Питання, на яке слід відповісти у цьому контексті, повинно бути: чи забезпечують конституційні та інші законодавчі положення в Україні достатні основи для прозорості та вчасної організації голосування та якими є можливі шляхи провести дострокові вибори згідно з демократичними стандартами?

### **III. Конституційні та законодавчі положення стосовно дострокових виборів**

8. У своїй Резолюції 1549 Парламентська Асамблея відзначила, що:

«...як звичайні, так і дострокові вибори є легітимним демократичним інструментом для обрання та контролю народом влади, що діє від його імені. Дострокові вибори є нормальною практикою в усіх демократичних державах Ради Європи і як такі можуть бути прийняті як ключова складова політичного компромісу. Проте Асамблея підкреслює, що для того, щоб будь-які вибори вважалися демократичними, вони мають бути проведені відповідно до законної процедури, яка робить можливим проведення вільної агітаційної кампанії та вільний вибір громадян».

9. Що стосується загальних законодавчих рамок організації виборів, регуляторні рівні повинні бути ясними, і необхідна певна стабільність виборчого законодавства. Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської Комісії дає ясні причини цього:

«... Стабільність законодавства має вкрай важливе значення для зміцнення авторитетності виборчого процесу, що саме по собі суттєво для зміцнення демократії. Часта зміна норм (...) може ввести виборця в оману»<sup>3</sup>.

10. У цьому відношенні дострокові вибори не є винятком з правила. В такому контексті можна порадити, щоби зміни до законодавства вносилися тільки тоді, коли таких захід необхідний для забезпечення конституційних прав виборців. Тому існуюче законодавство повинно бути ретельно оцінене і, якщо існує можливість виправити ситуацію через рішення органів управління виборчим процесом, такий вибір слід зробити.

11. Дострокові вибори є серйозною подією у політичному житті будь-якої країни. Дуже часто це період напружень і гарячих дебатів між різними політичними силами. Проте державні органи, відповідальні за організацію виборів, повинні забезпечувати проведення виборчого процесу у строгій

---

<sup>3</sup> Кодекс належної практики у виборчих справах, Документ CDL-AD(2002)023rev, с. 26, пункти 63-64 (укр. переклад див.: *Вибори та демократія*. – 2006. – № (10). – С. 104).

відповідності з Конституцією та існуючим законодавством. Політичні партії теж повинні поважати правила гри, оскільки чесні вибори надають їм легітимність як політичним акторам. У цьому контексті роль органів управління виборчим процесом є суттєвою: вони застосовують законодавство і в принципі є незалежними у прийнятті своїх рішень як від інших державних інституцій, так і від політичних партій.

12. В Україні положення щодо дострокових виборів містяться в Конституції та в Законі «Про вибори народних депутатів України». Важливо зазначити, що закон про вибори депутатів був прийнятий раніше від останніх змін до Конституції. Внаслідок цього можуть бути певні проблеми у застосуванні деяких конституційних положень через існуючий закон.

13. Положення щодо того, як організуються дострокові вибори, не описуються Конституцією. Стаття 77, частини 2 і 3, встановлює, що дострокові вибори повинні бути проведені не пізніше як за 60 днів після розпуску Ради відповідно до положень закону про вибори народних депутатів України.

14. Закон «Про вибори народних депутатів України» говорить про дострокові вибори у його статті 16, частина 3, та статті 102. Перше положення власне розрізняє «чергові» та «позачергові» вибори і встановлює, що позачергові вибори призначаються Президентом у порядку, встановленому Конституцією.

15. Проте стаття 102 встановлює досить детальні рамки для організації дострокових виборів. Згідно з цими положеннями:

a) для дострокових виборів використовуються ті ж територіальні округи, які були використані для попередніх виборів;

b) спеціальні та виняткові виборчі дільниці утворюються не пізніше як за 19 днів до дня виборів;

c) територіальні комісії утворюються не пізніше як за 50 днів до дня виборів (партії повинні подати свої кандидатури членів комісій не пізніше як за 53 дні до дня виборів);

d) виборчі дільниці утворюються не пізніше як за 12 днів до дня виборів;

e) кандидатів можна висувати відразу після публікації президентського указу, але не пізніше як за 40 днів до дня виборів;

f) реєстрація кандидатів у депутати закінчується за 25 днів до дня виборів;

g) інформаційні плакати партій (блоків), зазначені у статті 54 закону, виготовляються не пізніше як за 20 днів до дня виборів;

h) списки виборців формуються територіальними комісіями і передаються на виборчі дільниці не пізніше як за десять днів до дня виборів (ті ж строки застосовуються до спеціальних виборчих дільниць);

i) Центральна виборча комісія встановлює форму і текст виборчого бюлетеня не пізніше як за 24 дні до дня виборів.

16. Як випливає з наведеного вище переліку, процес позачергових виборів та різні аспекти організації голосування покриваються статтею 102 закону. У випадку поточних позачергових виборів в Україні було вирішено

провести їх 30 вересня 2007 року. Це домовлене розв'язання проблеми дає владі та різним політичним силам додатковий час для підготовки до виборів. Проте деякі складові цієї процедури потребують більш детального регулювання.

17. Згідно з частиною 2 статті 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» вона відповідальна за впровадження конституційних і законодавчих положень, що стосуються виборчого процесу. Вона навіть має повноваження пропонувати необхідні зміни до законодавства про вибори та референдуми відповідно до частини 6 тієї ж статті. Інше важливе повноваження Центральної виборчої комісії – можливість приймати рішення про практичні аспекти організації парламентських виборів (пункт 3 статті 19). Окремі неясні положення виборчого закону можуть бути роз'яснені рядом конкретних рішень, прийнятих Центральною виборчою комісією України, і вона повинна більш активно використовувати це повноваження. Наприклад, подібного додаткового регулювання могли б потребувати такі аспекти, як робота органів виборчої адміністрації, процедура скарг і звернень та списки виборців.

18. Закон встановлює, що територіальні комісії створюються «не пізніше як за 50 днів до дня виборів, а партії подають свої кандидатури на членів комісій не пізніше як за 53 дні до дня виборів». При теперішніх обставинах, користуючись розширеними часовими рамками для організації виборів, Центральна виборча комісія могла б розглянути можливість створення виборчих комісій нижчого рівня якнайраніше, щоби полегшити професійну підготовку їх членів.

19. Проблема процедури скарг і звернень у випадку дострокових виборів не є предметом розгляду положень закону. Це могло б створити проблеми в обставинах, коли часові рамки різних сторін організації виборів скорочені. Проте у випадку теперішніх дострокових виборів органи управління виборчим процесом мають досить часу для вжиття заходів, які б забезпечували учасникам виборчого процесу можливість оскаржувати будь-яке рішення, дію чи бездіяльність, які могли б порушувати їх виборчі права.

20. Процес перевірки точності списків виборців може бути однією з найбільших проблем при дострокових виборах. Закон «Про вибори народних депутатів України» встановлює, що списки виборців формуються на основі списків з попередніх виборів (у теперішньому випадку – парламентських виборів 26 березня 2006 року). Закон про реєстр виборців, прийнятий Радою у березні 2007 року, набере чинності 1 жовтня 2007 року. Згідно з інформацією, отриманою Комісією, реєстр виборців ще не існує. Наявні положення можуть бути недостатніми для виборчих комісій та інших компетентних органів для проведення діяльності щодо перевірки та уточнення списків виборців. Проте, якщо компетентні органи включно з Центральною виборчою комісією звернуться до цього питання у належні строки, проблема може бути розв'язана до 30 вересня 2007 року.

21. Організація виборів, як чергових, так і позачергових, в Україні регулюється кількома законами. Як уже згадувалося, у випадку дострокових виборів можливості інтерпретувати спосіб, яким ці закони можуть засто-

совуватися і поєднуватися, дуже обмежені. У своєму Спільному висновку 2006 року щодо Закону «Про вибори народних депутатів України»<sup>4</sup> Венеціанська Комісія та ОБСЄ/БДППТ рекомендували відповідним органам визначитися, «чи доцільно буде звести різні виборчі норми у єдиний виборчий кодекс». Ця рекомендація повинна бути серйозно розглянута відповідними органами влади.

#### IV. Висновки

22. Конституція, а також виборчий закон, надають основні елементи, які повинні регулювати спеціальні або дострокові вибори. Однак деякі законодавчі положення і процедурні аспекти їх застосування можуть бути оцінені як неясні та/або недостатні для повного забезпечення виборчих прав громадян. Це може серйозно ускладнити виборчий процес та створити політичний і суспільний неспокій.

23. Для того, щоб мінімізувати згадані вище недоліки, Центральна виборча комісія повинна повною мірою використати свої повноваження при застосуванні існуючих законодавчих положень щодо дострокових виборів. Її роль суттєва в організації діяльності комісії нижчого рівня, реєстрації кандидатів та перевірці списків виборців. У контексті дострокових виборів політичний клімат напружений, й існує ризик конфронтації між політичними силами. Роль Центральної виборчої комісії важлива протягом передвиборчого періоду, і вона не повинна зазнавати неправомірного тиску і боку інших органів влади та різних політичних сил. Якщо Центральна виборча комісія застосує свої повноваження, не повинно бути жодних перешкод для проведення дострокових виборів у спосіб, який відповідає європейським стандартам.

24. Законодавчі положення повинні ясно вказувати строки вчасного надання фінансових ресурсів для організації дострокових виборів.

*Опубліковано: «Вибори та демократія». – 2007, № 2 (12).*

---

<sup>4</sup> CDL-AD(2006)002rev, с. 24, пункт 107.

ВИСНОВОК

ЩОДО ЗАПРОПОНОВАНИХ ЗМІН ДО РЕКОМЕНДАЦІЇ R(99)15  
ПРО ВИСВІТЛЕННЯ ЗАСОБАМИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ  
ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ

ухвалений Венеціанською комісією на її 71 пленарній сесії  
(Венеція, 1-2 червня 2007)

на основі коментарів

пана Оуена МАСТЕРСА (експерт)

пані Герді ТОРГЕЙРСДОТТІР (заступник члена Комісії, Ісландія)

I. Вступ

1. У березні 2007 року Група спеціалістів з прав людини в інформаційному суспільстві (МС-S-IS) запросила Комісію взяти участь у своїй роботі щодо перегляду Рекомендації (99)15 про висвітлення засобами масової інформації передвибірної агітації та надати висновок, що зосереджується на ролі електронних засобів масової інформації у висвітленні передвибірної агітації. У відповідь на таке звернення пані Г. Торгейрсдоттір (заступник члена Комісії, Ісландія) та пан О. Мастерс (експерт) надали групі експертів свої письмові коментарі. 29-30 березня 2007 року пані Торгейрсдоттір відвідала зустріч Групи спеціалістів з прав людини в інформаційному суспільстві, яка відбулася у Страсбурзі, та взяла участь у дискусії щодо поправок до вказаної вище рекомендації.

2. Цей проект висновку був розроблений на основі коментарів, наданих пані Г. Торгейрсдоттір та паном О. Мастерсом, та прийнятий на 71 пленарній сесії Венеціанської Комісії (Венеція, 1-2 червня 2007 року).

II. Нові виклики для ролі засобів масової інформації  
у сучасному суспільстві.

3. Венеціанська Комісія підкреслювала необхідність надати пресі всі гарантії, необхідні їй для виконання ролі публічного сторожового пса<sup>1</sup>. Демократична роль засобів масової інформації **щораз більше стає потрібною в процесі глобалізації** та концентрації, що приводить до поширення міжнародних, включно з європейськими, груп засобів масової інформації та зв'язку. Ця ситуація, як зазначено Комітетом Міністрів у декларації у січні 2007 року, фундаментально змінює ландшафт засобів інформації, де «концентрація засобів масової інформації може надати їх власнику чи медіагрупі значні повноваження окремо чи спільно формувати порядок денний публічних дискусій та суттєво впливати чи формувати громадську думку, і таким чином чинити також вплив на уряд та інші державні органи та організації».

<sup>1</sup> *Jersild v. Denmark*, 23 September 1994, Series A no. 298; *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], 20 May 1999, RJD 1999-III, p. 289, § 59.



4. До Венеціанської Комісії звернулися надати коментар запропонованих поправок до Рекомендації № R(99)15 Комітету Міністрів для держав-членів щодо заходів, що стосуються висвітлення засобами масової інформації передвиборної агітації. З огляду на суттєву роль засобів масової інформації у досягненні цілей, на яких заснована Рада Європи, тобто демократії, верховенства права та прав людини, існують різні міркування, які доцільно розглянути у контексті забезпечення відповідальної журналістики у всіх засобах масової інформації, що подають новини під час виборів.

5. На думку Комісії, необхідно рішуче підтвердити дві основні групи принципів. Перша група пов'язана з свободою вираження поглядів як основним правом взагалі, а друга група пов'язана із конкретними правами та роллю засобів масової інформації під час передвиборної агітації.

6. Стосовно загального права на свободу вираження поглядів права на участь можуть бути визначені таким чином:

1). Право виборців бути проінформованими про політичні альтернативи, щоб зробити свідомий вибір.

2). Кандидати та політичні партії мають право повідомляти про свої програми та погляди, тому повинні мати право доступу до всіх форм засобів масової інформації.

3). Засоби масової інформації повинні мати свободу поширювати інформацію та інформувати громадськість без втручання урядових, підприємницьких чи комерційних інтересів.

4). Необхідно звернути увагу на зростаючу роль Інтернету у виборчому процесі, зокрема стосовно зупинки передвиборної агітації та поширення результатів опитувань.

5). Свобода доступу та надання виборчої інформації через Інтернет незалежно від кордонів.

7. Роль та права засобів масової інформації у виборах можна розвивати у таких напрямках:

1). Засоби масової інформації повинні мати свободу інформування суспільства та висвітлення усіх доречних питань виборів.

2). Дефініція засобів масової інформації повинна бути більш точною.

3). Інформація, що надається суспільству, має бути професійною, коректною, збалансованою та отриманою прозорими шляхами.

4). Журналісти повинні бути захищені від домагань, залякування, насильства та нападів, які можуть заохочувати самоцензуру журналістів.

5) Можливе регулювання оплачуваної політичної реклами.

8. Медійний ландшафт дуже політизований, і журналісти борються за професіоналізм в оточенні, в якому їм бракує досвіду, вони часто погано оплачувані і навіть зазнають значного тиску з боку власників, впливових підприємницьких груп у суспільстві, політичних фракцій та релігійних груп. Складається враження, що позиції репортерів слабнуть під час виборів та що зовнішні сили є більш агресивними протягом цього періоду. Проте боротьба за політичну владу не обмежується чітко визначеними колами.

**а) Свобода засобів масової інформації інформувати суспільство та висвітлювати всі важливі питання виборів**

9. Як наголошує Рекомендація R(99)15, основний принцип незалежності засобів масової інформації від видавців передбачає особливу важливість під час виборів деяких гострих моментів, які з цією метою слід нагадати:

10. У рішеннях Європейського суду з прав людини **політичні дебати** користуються найвищим захистом відповідно до статті 10. У справі *Thorgeirson v. Iceland* Європейський суд з прав людини відхилив твердження уряду, що політична дискусія стосується в основному високої політики; вона також охоплює інші питання, що викликають суспільну стурбованість<sup>2</sup>. У березні 2002 року Суд пояснив, що до сфери політичних дебатів та питань, що складають суспільний інтерес, належать і корпоративні питання. Коли переплітаються політична та комерційна діяльність, це може спричинити публічну дискусію, навіть якщо публікації у пресі базуються на слабкій фактологічній основі<sup>3</sup>. Юриспруденція Страсбурга надає **особливе значення обов'язкам та відповідальності тих, хто користується своїм правом вираження поглядів, й «особливо журналістів»**<sup>4</sup>. Розслідувальна журналістика визнана одним з основних знарядь у боротьбі із корупцією, хоча опір авторитетних засобів масової інформації з цього приводу може створювати труднощі через довготривалі та міцні зв'язки з політичною та корпоративною владою<sup>5</sup>. Будь яке втручання у зусилля журналістів викрити корупцію у середовищі влади розглядається Судом як таке, що вимагає серйозного нагляду. Комітет Міністрів привернув увагу до ролі журналістики у боротьбі із корупцією у своїй Рекомендації 2000 року: «Корупція становить серйозну загрозу верховенству права, демократії, правам людини, об'єктивності та соціальній справедливості; вона перешкоджає економічному розвитку і загрожує стабільності демократичних інституцій та моральним засадам суспільства»<sup>6</sup>.

11. Рекомендується, щоб серед згаданих вище принципів, що застосовуються до засобів масової інформації, які розповсюджують новини, був уважно розглянутий основний принцип **видавничої незалежності**. З огляду на суттєві **відмінності між типами засобів масової інформації** та відповідними різними регулюваннями Венеціанська Комісія рекомендує, щоб було більш детально вивчено різні підходи до журналістики залежно від

<sup>2</sup> *Thorgeirson v. Iceland*, 25 June 1992, Series A no. 239, § 64.

<sup>3</sup> *Dichand and Others v. Austria*, application no. 29271/95, judgment of 26 February 2002, § 52.

<sup>4</sup> *Jersild v. Denmark*, 23 September 1994, Series A no. 298, § 31; *Unabhängige Initiative Informationsvielfalt v. Austria*, application no. 28525/95, judgment 26 February 2002, § 43.

<sup>5</sup> H. Thorgeirsdóttir. Journalism Worthy of the Name. A Human Rights Perspective on Freedom within the Press. – Lund University, 2003.

<sup>6</sup> Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on codes of conducts for public officials (Adopted by the Committee of Ministers at its 106th session on 11 May 2000).

типу засобу масової інформації, наприклад регулювання мовлення та політика невтручання стосовно друкованої преси<sup>7</sup>.

12. У світлі згаданого вище підходу переглянутий текст Рекомендації R(99)15 про висвітлення засобами масової інформації передвиборної агітації мав би бути адаптований до поточної ситуації у Європі та **новосформованого медіа-простору**. Пропозиція<sup>8</sup> **розширити дефініцію поняття засобу масової інформації** для цілей цієї Рекомендації виглядає сумісною з еволюцією медіа-середовища без поширення нових функціональних можливостей засобів масової інформації.

13. Також важливо, щоб принципи чесності, зрівноваженості та безсторонності у висвітленні передвиборної агітації в засобах масової інформації застосовувалися до усіх типів політичних виборів, що відбуваються у країнах-членах, тобто президентські, парламентські, регіональні, *місцеві вибори та, де це практикується, політичні референдуми*.

#### **б) Дефініція засобів масової інформації**

14. Дефініція засобів масової інформації (media), висунута у запропонованих поправках, заслуговує на підтримку: «Термін “media” стосується усіх форм комунікації з суспільством, що включає мінімальний рівень визначеної видавничої відповідальності за сам зміст або за його подання безвідносно до технології, яка використовується для його поширення. Сюди включаються газети, періодичні видання, радіо, телебачення та онлайн-еквіваленти, що використовують новітні послуги зв'язку»<sup>9</sup>.

15. У цьому відношенні може бути в'яснений статус індивідуальних блогерів, які є або гостьовими блогерами з структурою новин, або газетами. В той час як деякий блогінг є різновидом журналістики, більша його частина журналістикою не є або не має такої мети. Проте багато блогерів мотивуються тим же, що й журналісти, здійснюючи свій внесок в суспільні обговорення своїми регулярними публікаціями. Індивідуальні блогери можуть мати великий вплив на публічні обговорення своїми регулярними статтями. У цьому контексті нагадаємо Рекомендацію Комітету міністрів № R(94)13 про **заходи заохочення прозорості засобів масової інформації** для того, щоб встановити треті сторони, які чинять вплив на політичний процес, наприклад, рекомендації щодо окремих заходів, які можуть гарантувати прозорість засобів масової інформації у секторі преси.

16. В той же час у «Загальних положеннях» Рекомендацій було б корисним уточнити щодо осіб, захищених положеннями рекомендацій, шляхом внесення змін до існуючого тексту наступним чином (запропоновані зміни виділені):

*«Органи публічної влади повинні утриматися від втручання у діяльність журналістів та іншого персоналу засобів масової інформації з метою*

<sup>7</sup> CDL-AD(2004)047.

<sup>8</sup> Група спеціалістів з прав людини в інформаційному суспільстві (MC-S-IS).

<sup>9</sup> Як запропоновано Групою спеціалістів з прав людини в інформаційному суспільстві (MC-S-IS).

впливу на перебіг виборів. Органи публічної влади повинні здійснити відповідні кроки для ефективного захисту **журналістів та іншого персоналу засобів масової інформації та їх приміщень**, оскільки це має велике значення під час виборів. В той же час такий захист не повинен перешкоджати їм здійснювати свою роботу».

**с) Інформація для суспільства має бути професійною, коректною, чесною, збалансованою та отриманою прозорим шляхом.**

17. Комітет Міністрів наголосив, що **право на відповідь** є належним заходом у новому онлайн-середовищі, як і в традиційних засобах масової інформації, надаючи право фізичним та юридичним особам виправити недостовірні факти або суперечливу інформацію. Загальновизнано, що право на відповідь може забезпечуватись не лише законодавством, але й співрегулятивними та саморегулятивними заходами<sup>10</sup>. У принципі право на відповідь має бути доступним під час передвиборної агітації.

18. Щодо запропонованих загальних положень стосовно **професійних та редакційних стандартів засобів масової інформації**, застосовні такі міркування.

19. Венеціанська Комісія наголосила, що засоби масової інформації у сучасному суспільстві зазнають взаємодії правового регулювання, контролю ринку та у зв'язку з цим **зусиль саморегулюватися**. Стосовно аналізу журналістської поведінки наголос робиться перш за все і найбільше на праві (та обов'язку) передавати інформацію та ідеї усіх видів; на законі, що регулює журналістику та потенційний обсяг суспільного втручання, щоб обмежити або розширити це право; на впливі економічної логіки для засобів масової інформації, що перебувають у приватній власності, та на спроможності журналістів жити відповідно до (бути достойними) тієї ролі, яка покладається на них судовою практикою<sup>11</sup>.

20. Обов'язок преси (в традиційному розумінні, як мовлення, так і друкованих засобів масової інформації) – слугувати суспільним інтересам, адекватно інформуючи кожного. Наскрізна нитка, що проходить через усі судові рішення – настійне наполягання на важливій ролі вільної преси у забезпеченні повноцінного функціонування демократії<sup>12</sup>. **Права журналістів повідомляти вільно без офіційного залякування**<sup>13</sup> визнані части-

<sup>10</sup> Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи R(2004)16 щодо права на відповідь у новому медіа-середовищі; Резолюція (74)26 щодо права на відповідь – становища окремих осіб відносно преси; Рекомендація R(99)15 щодо заходів, що стосуються висвітлення у засобах масової інформації передвиборної агітації.

<sup>11</sup> H. Thorgeirsdóttir, Journalism Worthy of the Name. A Human Rights Perspective on Freedom within the Press. – Lund University, 2003.

<sup>12</sup> Pedersen and Baadsgaard v. Denmark, judgment 17 December 2004, § 71.

<sup>13</sup> Пор.: Федеральний конституційний суд Німеччини вирішив (27 лютого 2007 року), що журналісти не можуть бути законно звинувачені у розголошенні державних таємниць шляхом публікації засекреченої інформації, отриманої від своїх інформаторів. Це рішення було прийняте у контексті справи, порушеної поліцією проти посадових осіб німецького політичного місячника «Cicero» у Потсдамі біля Берліна у вересні 2005 року.

ною похідного права суспільства отримувати якісну інформацію. Суд повторив загальний принцип у статті 10 рішення: «поки засоби масової інформації не переступають меж, встановлених в інтересах захисту репутації приватних осіб, на них покладається обов'язок надавати інформацію та ідеї стосовно питань, що становлять публічний інтерес. Не лише преса має завдання поширювати таку інформацію та ідеї: суспільство має право її отримувати»<sup>14</sup>.

21. Незважаючи на те, що засоби масової інформації можуть бути притягнуті до відповідальності, якщо журналісти порушують межі, визначені у параграфі 2 статті 10, як завдання шкоди правам або репутації інших, не існує жодних санкцій або відшкодувань у випадках, коли друковані засоби масової інформації ігнорують свої позитивні обов'язки надання суспільству всіх питань загального характеру<sup>15</sup>. Позитивні вимоги зазвичай не закріплені у законодавчих кодексах, тому важно показати, як їх можна порушити або притягнути до суду за недотримання цього права.

22. Як видно зі змісту статті 10 Конвенції, обов'язки публічного сторожового пса покладаються на всі засоби масової інформації, тоді як у випадку мовлення існують вимоги чесності, безсторонності, точності, права на відповідь. Друкована преса має менш жорстке регулювання. Суд повторив стосовно «обов'язків та відповідальності», які беруть на себе журналісти, що заходи безпеки, які надаються статтею 10 стосовно повідомлень про справи, які становлять загальний інтерес, підлягають застереженню, що вони діють з добрими намірами, щоб надати точну і надійну інформацію відповідно до журналістської етики<sup>16</sup>.

23. Журналісти, які покладаються на свій кодекс етики, здатні регулювати свою поведінку з точки зору негативного обов'язку не переступати межі нанесення шкоди правам чи репутації інших. Кодекси етики багатьох журналістських асоціацій містять як норми публічності, так і норми чесності, коли правило номер один – шукати правду і повідомляти її. Надання читачам та радіослухачам і телеглядачам ясної картини політичного та економічного ландшафту може вимагати більше ніж етичних міркувань. Захист політичних звернень відповідно до статті 10 має наслідком зобов'язання влади взяти до уваги необхідність надавати журналістам у цьому відношенні відповідний захист.

24. У зв'язку з цим стосовно засобів масової інформації, які здійснюють мовлення, рекомендація може бути доповнена таким (пропозиції виділені):

«2. Програми новин та поточних подій та їх аудіовізуальні онлайн-еквіваленти. Якщо саморегулювання не забезпечує цього, державні члени повинні вжити заходів до того, щоб публічні і приватні засоби мовлення протягом виборчого періоду були особливо чесними, збалансованими та безсторонними у своїх програмах новин та поточних подій, а також в їх

<sup>14</sup> *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], no. 21980/93, § 62, ECHR 1999-III.

<sup>15</sup> CDL-AD(2004)047.

<sup>16</sup> Див.: *Goodwin v. the United Kingdom*, judgment of 27 March 1996, Reports 1996-II, § 39, та *Fressoz and Roire*, § 54.

*аудіовізуальних онлайн-еквівалентах, включно з дискусійними програмами, як інтерв'ю та дебати, які повинні гарантувати усім учасникам рівність можливостей.*

3. *Вільний ефірний час для політичних партій/кандидатів на публічних засобах мовлення і, якщо можливо, на приватних засобах мовлення»*

**d) Журналісти повинні бути захищені від утисків, залякування, насильства та нападів, які можуть викривляти самоцензуру журналістів**

25. Журналісти при саморегулюванні мають змогу зловживати своїми можливостями. Якщо журналісти скривають інформацію через побоювання зовнішнього тиску, вони обмежують процес розповсюдження, захищений статтею 10 (1). До відповідальності держав-членів належить забезпечити ефективне дотримання цих прав, гарантованих статтею 10.

26. Заходи щодо захисту засобів масової інформації під час виборів закріплюють у незмінній Рекомендації № R(99)15 принципи невтручання і, крім того, **обов'язок захистити журналістів** та інший персонал засобів масової інформації проти нападів, залякування чи іншого *протиправного тиску* на засоби масової інформації. У чому полягає протиправний тиск, потребує роз'яснення у світлі рекомендацій Венеціанської Комісії, що треба брати до уваги взаємодію правового регулювання з ринковим регулюванням (пор. § 6 вище).

27. Пропоновані поправки, що стосуються власності політиків на засоби масової інформації, узгоджуються з принципом, викладеним у статті 10 (1) Конвенції, яка забороняє публічне втручання. Стосовно розробки такої пропозиції, наприклад, як «політики, які самі мають у власності засоби масової інформації, не повинні при жодних обставинах зловживати своєю владою під час передвиборної агітації для отримання політичної вигоди», треба нагадати позитивний обов'язок виконавчої влади, що присутній у судових рішеннях із застосуванням Конвенції. Видавничу незалежність мовників є сферою, у якій уряди опиняються перед тонким, мінливим поєднанням між заборною втручання та обов'язковим втручанням.

28. Венеціанська Комісія *рекомендує*, щоб: а) з огляду на факт, що міжнародні правові стандарти спрямовані на регулювання поведінки урядів щодо засобів масової інформації<sup>17</sup>; б) що публічна влада повинна утримуватися від втручання у діяльність засобів масової інформації; і с) коли необхідно, вона повинна вживати позитивних заходів для заохочення плюралізму та для його захисту від нападів чи надмірного тиску<sup>18</sup>; щоб бажані позитивні заходи позитивні заходи були роз'яснені відповідно до цілей та ясно описані стосовно здійснених та реалістичних кроків, яких влада може вживати для досягнення цієї мети.

<sup>17</sup> CDL-AD(2004)047 OSCE Guidelines Draft as of 8 June 2004, p. 5.

<sup>18</sup> CDL-AD(2004)047 OSCE Guidelines Draft as of 8 June 2004, p. 8.

### е) Можливі регулювання стосовно оплачуваної політичної реклами

29. З цього приводу нагадуємо Рекомендацію Комітету Міністрів про звільнення від публічної служби засобів масової інформації в інформаційному суспільстві<sup>19</sup>. Існує щораз більша згода щодо необхідності посилення ролі мовлення для публічних потреб серед держав – членів Ради Європи через концентрацію власності на ринку засобів масової інформації<sup>20</sup>.

30. Стосовно заходів щодо засобів масової інформації, які здійснюють мовлення, слід нагадати, що держава – першочерговий гарант різноманітності новин та поглядів у засобах масової інформації<sup>21</sup> і, відповідно до судових рішень щодо Конвенції, держави не можуть звільнитися від відповідальності шляхом передання владу приватним органам або окремим особам<sup>22</sup>.

31. У цьому відношенні положення, що стосуються оплачуваної політичної реклами в друкованих та електронних засобах масової інформації, можуть бути врегульовані таким чином (виділено):

*«У державах-членах, де політичні партії та кандидати можуть купувати рекламний простір для виборчих цілей у засобах масової інформації, що перебувають у публічній власності, і у приватній, якщо це пропонується, межі регулювання повинні забезпечувати, що:*

*- можливість купівлі рекламного простору повинна бути доступна усім конкурентним сторонам на узгоджених та рівних умовах з однаковим рівнем оплати*

*- час передачі має бути узгодженим та спланованим на рівні проміжки часу для всіх партій*

*- простір, наданий у друкованих засобах масової інформації, має узгоджуватися із принципом рівності можливостей*

*- суспільство було повідомлене про те, що це – оплачена політична реклама».*

32. У той же час держави-члени можуть розглянути запровадження до своїх меж регулювання положень для обмеження обсягу політичної реклами, яку може купити кандидат або партія.

### III. Деякі міркування зокрема стосовно нових послуг зв'язку

33. Нові послуги зв'язку відіграють важливу роль у сучасному суспільстві. Нові технології забезпечують низку нових можливостей для збору та поширення інформації різними засобами. Однак існує необхідність адаптації деяких норм, які існують для більш звичних надавачів інформації, до їх специфічних потреб, що є важким завданням. Проте деякі з принципів, що застосовуються до нових послуг зв'язку, можуть бути визначені та підсумовані таким чином:

<sup>19</sup> Rec (2007) 3, прийнята 31 січня 2007 року.

<sup>20</sup> CDL-AD(2004)047.

<sup>21</sup> Informationsverein Lentia and Others v. Austria (no. 1), judgment of 24 November 1993, Series A no. 276, p. 16, § 38.

<sup>22</sup> Costello-Roberts v. the United Kingdom, 25 березня 1993, Series A no. 247.

- не повинно бути ані жодного втручання у видавничу свободу нових послуг зв'язку чи у висвітлення ними виборів, ані у право виражати будь-які політичні преференції;

- висвітлюючи передвиборну агітацію, нові послуги зв'язку, що належать публічній владі, повинні здійснювати це чесно, збалансовано та безсторонньо, без дискримінації або підтримки конкретної політичної партії або кандидата;

- якщо такі послуги зв'язку, що перебувають у власності *публічних або приватних організацій*, допускають платну політичну рекламу, вони мають забезпечити, що така реклама легко розпізнається як така, і що всі політичні конкуренти та партії, які замовляють купівлю рекламного простору, розглядаються у рівний, недискримінаційний спосіб.

#### IV. Висновки

34. Представники Венеціанської Комісії мали можливість поділитися деякими своїми ідеями та пропозиціями, вираженими у цьому висновку, з Групою спеціалістів з прав людини в інформаційному суспільстві (MC-S-IS) під час їх зустрічі у Страсбурзі 29-30 березня 2007 року.

35. Комісія сподівається, що цей висновок буде корисним для подальшої роботи MC-S-IS щодо поправок до Рекомендації R(99)15 про висвітлення передвиборної агітації засобами масової інформації.



**КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ  
ДЛЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ РЕФЕРЕНДУМІВ  
НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

ухвалені Венеціанською комісією на її 47 пленарній сесії  
(Венеція, 6-7 липня 2001 року)

**I. ЗАГАЛЬНИЙ ЗМІСТ**

Недавній досвід конституційних референдумів у нових демократіях виявив ряд проблем, звернутися до яких здійснюють спробу запропоновані керівні принципи. Вони встановлюють мінімальні правила для конституційних референдумів і призначені забезпечити використання цього інструмента в усіх країнах відповідно до принципів демократії та верховенства права.

Конституційні референдуми використовуються як звернення до всенародного голосування щодо питання про частковий або повний перегляд Конституції держави (а не її суб'єкта федерації), безвідносно до того, чи це вимагає від виборців висловитися щодо конкретної пропозиції щодо зміни конституції, чи щодо питання у принципі.

*За означенням конституційний референдум стосується часткового або повного перегляду Конституції.*

Конституційний референдум може:

- вимагатися текстом Конституції, яка стверджує, що деякі зміни автоматично підлягають затвердженню на референдумі після їх прийняття парламентом (*обов'язковий референдум*);
- проводитися за народною ініціативою, якщо:
  - або певна частина електорату пропонує текс змін, який після цього підлягає всенародному голосуванню;
  - або певна частина електорату вимагає, щоб текст змін, прийнятий парламентом, підлягав всенародному голосуванню;
- призначатися владою, як, наприклад:
  - самим парламентом або визначеною кількістю членів парламенту;
  - главою держави або урядом;
  - однією або кількома територіальними одиницями.

Конституційні референдуми можуть проводитися стосовно текстів, *уже схвалених або ще не схвалених* парламентом.

Вони можуть мати форму:

- голосування щодо *конкретно сформульованого проекту* поправок до конституції або конкретних пропозицій щодо скасування чинних положень Конституції;

- голосування щодо *питання у принципі* (наприклад: «чи підтримуєте Ви зміни до Конституції для запровадження президентської форми правління?»); або
- голосування щодо конкретної пропозиції, яка не має форми конкретно сформульованої поправки, відомої як «*пропозиція у загальному формулюванні*» (наприклад: «чи Ви підтримуєте Ви зміни до Конституції, щоб скоротити число членів Парламенту з 300 до 200?»).

Це може бути:

- зобов'язальний (у правовому сенсі) референдум;
- незобов'язальний референдум.

## II. КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ

### A. Правові засади

На конституційному рівні повинні бути явно врегульовані такі питання:

- типи референдуму та органи, уповноважені призначати референдум;
- предмет референдуму;
- наслідки референдуму;
- загальні положення і принципи (пункт II.B), у тому числі право голосу;
- основні правила, які визначають процедурну і предметну придатність (пункти II.C і II.D);
- судовий перегляд (пункт II.P).

*Усі керівні принципи, окреслені нижче, повинні бути врегульовані Конституцією або законами.*

### B. Загальні положення і принципи

1. До референдуму застосовуються *конституційні принципи виборчого права* (загальне, рівне, вільне, пряме і таємне голосування).

2. Рівно ж повинні бути гарантовані і дотримані *основні права*, зокрема, свобода слова, свобода зборів і свобода об'єднань.

3. Використання референдумів повинно бути підпорядковане правовій системі у цілому, а особливо нормам, які регулюють *перегляд Конституції*. Зокрема, референдум не може бути проведений, якщо Конституція не передбачає його, наприклад, коли конституційна реформа є предметом виключної юрисдикції парламенту.

4. У сфері, окресленій цими керівними принципами, повинен бути доступним *судовий перегляд*.

### C. Процедурна придатність текстів, що виносяться на референдум

Питання, які виносяться на референдум, повинні дотримувати:

- *єдності форми*: одне питання не повинне поєднувати конкретно сформульованого проекту поправки із пропозицією у загальному формулюванні чи питанням у принципі;

- *едності змісту*: за винятком випадку повного перегляду Конституції, повинен існувати внутрішній зв'язок між різними частинами тексту, щоб гарантувати вільне голосування виборця, якого не слід закликати підтримати чи відхилити як ціле пропозицію без внутрішнього зв'язку; перегляд кількох розділів Конституції одночасно еквівалентний повному перегляду;
- бажано, щоб одне питання не стосувалося одночасно Конституції та законодавства нижчого рівня (*едність ієрархічного рівня*).

#### **D. Предметна придатність текстів, що виносяться на референдум**

Тексти, які виносяться на конституційний референдум, повинні бути обмежені суттєвими межами (як внутрішніми, так і зовнішніми) конституційної реформи.

Вони не можуть суперечити *міжнародному праву* чи *статутним засадам Ради Європи* (демократія, права людини і верховенство права).

Тексти, які суперечать вимогам, зазначеним у пунктах П.С і П.D, *не повинні виноситися на всенародне голосування*.

#### **E. Інші аспекти вільного голосування**

Крім принципів, встановлених пунктами В, С і D, вільне голосування – зокрема, вільне визначення волі виборця – означає:

1. *Право сподіватися, що запропонований референдум буде організовано в межах законодавчої системи і у відповідності із правилами процедури*; зокрема, референдуми повинні бути проведені у межах часових проміжків, передбачених законом;

2. *Чесний характер голосування*:

а. Питання, запропоноване електорату, повинно бути ясным (не заплутаним чи двозначним); воно не повинно вводити в оману; воно не повинно наводити на відповідь; виборець повинен бути поінформований про наслідки референдуму; виборець повинен відповідати на поставлене запитання «так», «ні» або незаповненим бюлетенем;

б. Влада повинна надавати об'єктивну інформацію. Це означає, що текст, винесений на референдум, та пояснювальний документ до нього повинні бути доступними виборцям достатньо заздалегідь, зокрема:

- вони повинні бути опубліковані в офіційній газеті принаймні за місяць до голосування;
- вони повинні бути надіслані безпосередньо до виборців і мають бути отримані принаймні за два тижні перед голосуванням;
- пояснювальний документ повинен давати збалансований виклад не тільки точку зору виконавчої та законодавчої влади, але й протилежну точку зору.

с. На відміну від випадку виборів, немає необхідності повністю забороняти втручання влади на підтримку або проти пропозицій, винесених на референдум. Проте як загальнодержавна, так і регіональна чи місцева влада не повинна впливати на підсумок голосування надмірною односторонньою агітацією. Використання владою публічних коштів для цілей агітації під час власне періоду референдумної агітації (тобто протягом місяця перед голосуванням) повинно бути заборонене. Для використання

публічних коштів для цілей агітації у попередній період повинна бути встановлена строга верхня межа.

3. *Право на правильне встановлення результату* незалежним органом і на формальну публікацію в офіційному виданні.

*Голосування повинне бути визнане недійсним, якщо порушення могли змінити (як негативний, так і позитивний) результат голосування.* Крім того, можливе часткове скасування результатів голосування, якщо порушення мали місце тільки у певних географічних частинах (регіонах, округах чи навіть виборчих дільницях).

#### **Ф. Фінансування**

- Загальні правила фінансування політичних партій та передвиборчої агітації повинні застосовуватися як до публічного, так і до приватного фінансування референдуму.
- На відміну від виборів, використання публічних коштів владою для цілей агітації не повинно бути строго забороненим у всіх випадках; проте воно повинно бути обмеженим; див. пункт П.Е.2.с вище.
- Якщо оплата з приватних джерел за збір підписів на підтримку народної ініціативи дозволяється, вона повинна бути врегульована як стосовно загального обсягу витрачання коштів, так і щодо розміру оплати кожній особі.

#### **Г. Використання публічних місць**

##### *а. Реклама*

Прихильники та опоненти пропозиції, винесеної на референдум, повинні мати рівний доступ до рекламних щитів.

##### *б. Збір підписів*

Якщо для того, щоб збирати підписи на підтримку народної ініціативи у людних місцях на вулицях, потрібен дозвіл влади, у такому дозволі може бути відмовлено тільки в окремих випадках, з міркувань переваги публічних інтересів та у відповідності з принципом рівності.

##### *с. Право на демонстрацію*

Вуличні демонстрації на підтримку чи проти тексту, винесеного на референдум, можуть передбачати дозвіл влади; у такому дозволі може бути відмовлено тільки з міркувань переваги публічних інтересів, відповідно до загальних правил, що регулюють публічні демонстрації.

#### **Н. Засоби масової інформації**

Публічні агітаційні радіо- та телепередачі повинні надавати рівний ефірний час програмам, які підтримують та опонують предмету голосування.

Повинно бути гарантоване збалансоване представництво прихильників та опонентів предмету референдуму в інших публічних передачах, зокрема у випусках новин.

Фінансові та інші умови для реклами на радіо і телебаченні повинні бути однаковими для прихильників та опонентів предмету референдуму.

Може розглядатися питання про заборону публікації підсумків соціологічних опитувань протягом тижня перед голосуванням.

#### **J. Спеціальне регулювання народної ініціативи**

- Кожен, хто має політичні права, може поставити свій підпис на підтримку ініціативи референдуму.

- Повинні бути чітко встановлені часові межі збору підписів (зокрема день початку періоду збору підписів та останній день цього періоду), як і кількість підписів, які необхідно зібрати.

- Кожен (незалежно від того, чи він або вона має політичні права) повинен мати право збирати підписи.

- Усі підписи повинні бути перевірені. Щоб сприяти перевірці, найкраще, якщо список підписів містить імена виборців, зареєстрованих у тому ж муніципалітеті.

- Для того, щоб не бути змушеною визнати голосування недійсним, влада повинна мати повноваження заздалегідь до голосування виправити хибний проект питання, такий як:

- неясний характер питання, його дезорієнтувальну або нав'язливу природу;

- порушення правил процедурної та предметної придатності; у цьому випадку може бути визнана часткова непридатність, якщо решта тексту послідовна; частина може зазнати виправлення браку предметної придатності.

- Див. також пункт II.F, третій абзац (винагорода за збір підписів) і пункт II.G.b (використання публічних місць для збору підписів).

#### **K. Референдуми, які вимагаються Конституцією (обов'язкові референдуми)**

Ситуації, у яких Конституція вимагає проведення референдуму, можуть бути обмеженими до випадків повного перегляду або перегляду основних положень. В останньому випадку Конституція має визначити у відповідній статті ті конкретні положення, перегляд яких підлягає обов'язковому референдуму.

#### **L. Паралелізм у процедурі**

Протягом певного періоду часу текст, який був відхилений на референдумі, не може бути прийнятий через іншу процедуру перегляду конституції.

Протягом цього ж періоду часу положення конституції, які були прийняті на референдумі, не можуть бути переглянуті іншим способом перегляду конституції.

Наведені вище обмеження не застосовуються:

- у випадку консультативного референдуму (який не є зобов'язальним для влади);

- у випадку референдуму щодо часткового перегляду Конституції, якщо попередній референдум стосувався повного перегляду;
- у випадку відхилення тексту, прийнятого парламентом і винесеного на всенародне голосування на вимогу частини електорату; подібний текст не повинен виноситися на всенародне голосування, якщо немає вимоги нового референдуму.

#### **М. Роль парламенту**

Якщо проект перегляду конституції пропонується частиною електорату або органом влади, однак не парламентом, парламент повинен визначити свою оцінку тексту, що виноситься на голосування. Він може бути уповноважений висунути пропозицію, альтернативну до пропонованого тексту. Для висловлення своєї думки парламентом має бути встановлена часова межа: якщо вона настала, текст повинен виноситися на всенародне голосування без оцінки парламенту.

#### **Н. Наслідки референдуму**

Референдуми щодо *конкретно сформульованих проектів поправок* звичайно повинні мати зобов'язальний характер, й імплементація їх результатів не повинна становити якихось проблем.

Референдум щодо *запитання у принципі чи щодо пропозиції у загальному формулюванні* повинен бути тільки *консультативним*. Якщо деякі країни визнають, що такий референдум може зобов'язати парламент у принципі, це приводитиме до труднощів імплементації і міститиме високий ризик політичних конфліктів.

#### **О. Кворум**

Може бути припустимою вимога щодо підтримки певного мінімального проценту від електорату для того, що визнати референдум таким, що відбувся. Доцільно визначати такий тип кворуму через вимогу мінімальної явки.

#### **Р. Судовий перегляд**

Дотримання наведених вище правил повинно допускати судовий перегляд. У кінцевій інстанції це повинно здійснюватися Конституційним Судом – якщо він існує – або Верховним Судом. Зокрема, судовий перегляд повинен зосереджуватися на питаннях:

- права голосу;
- завершеності народної ініціативи;
- процедурної і предметної придатності текстів, які виносяться на референдум, що повинно підлягати попередньому перегляду; внутрішнє законодавство визначає, чи цей перегляд обов'язковий, чи факультативний;
- поваги до вільного голосування;
- результатів голосування.

*Опубліковано: «Вибори та демократія». – 2007, № 1 (11).*

**КОДЕКС НАЛЕЖНОЇ ПРАКТИКИ ЩОДО РЕФЕРЕНДУМІВ**

**ухвалений Радою за демократичні вибори на її 19 сесії  
(Венеція, 16 грудня 2006 року)  
та Венеціанською Комісією на її 70 пленарній сесії  
(Венеція, 16-17 березня 2007 року)**

**на основі доповідей  
Пітера Ван ДЙЙКА (член Комісії, Нідерланди)  
Франсуа ДЮШЕРА (член Комісії, Андорра)  
Джорджо МАЛІНВЕРНІ (член Комісії, Швейцарія)**

**ВСТУП**

1. У відповідь на запит Парламентської Асамблеї Рада за демократичні вибори, а згодом Венеціанська Комісія прийняли у 2002 році Кодекс належної практики у виборчих справах<sup>1</sup>.

2. Цей документ був схвалений Парламентською Асамблеєю на її сесії 2003 року (перша частина) та Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи на його весняній сесії 2003 року.

3. У своїй урочистій декларації, датованій 13 травня 2004 року<sup>2</sup>, Комітет Міністрів визнав «важливість Кодексу належної практики у виборчих справах, який відображає принципи європейського виборчого доробку, як еталонний документ Ради Європи у цій галузі та як основу для можливого подальшого розвитку правових основ демократичних виборів у європейських країнах».

4. З поширенням демократії у Європі щораз більш звичними стають плюралістичні вибори та проведення референдумів.

5. Відповідно протягом кількох років Парламентська Асамблея виявляє зацікавленість у питанні референдумів та належної практики у цій галузі. Її діяльність привела до прийняття 29 квітня 2005 року Рекомендації 1704 (2005) під назвою «Референдуми: до належної практики у Європі»<sup>3</sup>. У зв'язку з цим Асамблея співпрацювала з Венеціанською Комісією, яка надала коментарі щодо згаданої вище рекомендації на запит Комітету Міністрів<sup>4</sup> та надала підсумкову доповідь, оснований на відповідях на питальник щодо референдумів, розісланий її членам. Ця доповідь має заголовок: «Рефе-

<sup>1</sup> CDL-AD(2002)023rev.

<sup>2</sup> CM(2004)83 final.

<sup>3</sup> Див. також документ 10498, який містить доповідь Комітету у політичних справах (доповідач Мікко Ело, Фінляндія, Група Соціалістів), до якої додано розробку, підготовану Дослідницько-документаційним центром прямої демократії Юридичного факультету Женеві.

<sup>4</sup> CDL-AD(2005)028.

рендуми в Європі – аналіз правового регулювання у європейських державах»<sup>5</sup>.

6. Було вирішено, що буде підготовано основоположний документ Ради Європи щодо референдумів, який має супроводжувати Кодекс належної практики у виборчих справах. Рада за демократичні вибори прийняла це завдання на основі доповідей трьох членів Венеціанської Комісії – Пітера ван Дійка (Нідерланди), Франсуа Люшера (Андорра) та Джорджо Малінверні (Швейцарія).

7. Керівні принципи щодо організації референдумів були прийняті Радою за демократичні вибори на її 18 сесії (Венеція, 12 жовтня 2006 року) та Венеціанською Комісією на її 68 пленарній сесії (Венеція, 13-14 жовтня 2006 року).

8. До цих керівних принципів додано пояснювальну доповідь, прийняту Радою за демократичні вибори на її 19 сесії (Венеція, 16 грудня 2006 року) та Венеціанською Комісією на її 70 пленарній сесії (Венеція, 16-17 березня 2007 року).

## **КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ РЕФЕРЕНДУМІВ**

### **I. Референдуми та європейський виборчий доробок**

#### **1. Загальне право голосу**

##### **1.1. Норми і винятки**

Загальне виборче право означає у принципі, що кожна людина має право голосу. Це право, проте, може і насправді повинно бути обмеженим певними умовами:

*a. Вік:*

право голосу повинно підпорядковуватися вимозі мінімального віку, однак повинне набуватися не пізніше віку повноліття;

*b. Громадянство:*

i. може застосовуватися вимога громадянства;  
ii. проте було б бажано дозволяти іноземцям голосувати на місцевих виборах після певного терміну проживання;

*c. Проживання:*

i. може бути встановлена вимога проживання;  
ii. проживання у цьому випадку означає звичайне проживання;  
iii. вимога тривалості проживання для громадян може бути встановлена виключно щодо місцевих чи регіональних виборів;  
iv. період проживання, що вимагається, повинен бути розумним і, як правило не перевищувати шести місяців;

---

<sup>5</sup> CDL-AD(2005)034; див. також питальник, CDL(2004)031, відповіді, CDL-EL(2004)011, та таблицю, яка підсумовує відповіді на питальник, CDL-AD(2005)034add та CDL-AD(2005)034add2.



v. бажано, щоб право голосу було надано громадянам, які проживають за кордоном.

*d. Позбавлення права голосу:*

i. можуть бути передбачені положення щодо позбавлення певних осіб їх права голосу, проте вони повинні бути підпорядковані таким сукупним умовам:

ii. це повинно регулюватися законом;

iii. повинен бути дотриманий принцип пропорційності;

iv. позбавлення права голосу повинно ґрунтуватися на психічній неіде-здатності або судового вироку за вчинення серйозного злочину;

v. крім того, позбавлення політичних прав чи встановлення психічної неідездатності може відбуватися тільки прямим судовим рішенням.

**1.2. Реєстрація виборців**

З метою забезпечення достовірності реєстрації виборців суттєвим є дотримання таких критеріїв:

i. реєстри виборців повинні бути постійними або посилалися на постійно оновлюваний реєстр (реєстр населення чи реєстр народжень, шлюбів та смертей);

ii. регулярні поновлення повинні відбуватися принаймні щороку. Якщо виборці не реєструються автоматично, реєстрація повинна бути можливою протягом відносно тривалого періоду;

iii. реєстр виборців повинен бути публічним;

iv. повинна існувати адміністративна процедура, підпорядкована судовому контролю, або судова процедура, яка дозволяє реєстрацію виборця, не включеного до реєстру; реєстрація не повинна відбуватися у підсумку рішення, прийнятого на виборчій дільниці у день голосування;

v. подібна процедура повинна дозволяти виборцям вносити виправлення у неправильні записи протягом розумного часу;

vi. можуть бути передбачені положення щодо додаткового реєстру як засобу надання можливості проголосувати особам, які переїхали в іншу місцевість або досягли встановленого законом віку голосування після останнього оприлюднення реєстру.

**2. Рівне виборче право**

**2.1. Рівність права голосу**

Кожен виборець має у принципі один голос; якщо виборча система надає виборцю більш ніж один голос (наприклад, якщо застосовується альтернативне голосування), кожен виборець має однакову кількість голосів<sup>6</sup>.

**2.2. Рівність можливостей**

a. Рівність можливостей повинна бути гарантована як для прихильників, так і для опонентів пропозиції, яка виноситься на голосування. Це має наслідком нейтральність позиції виконавчої влади, зокрема, стосовно:

<sup>6</sup> Див., проте, I.2.3.

- i. референдумної агітації;
- ii. висвітлення у засобах масової інформації, зокрема у засобах, що перебувають у публічній власності;
- iii. публічного фінансування агітації та її суб'єктів;
- iv. розміщення агітаційних матеріалів та реклами;
- v. права демонстрацій на публічних магістралях.

b. У передачах на публічних радіо- і телеканалах щодо референдумної агітації рекомендується дотримання рівності між прихильниками та опонентами питання референдуму.

c. Як прихильникам, так і опонентам питання референдуму повинно бути гарантоване збалансоване висвітлення в інших передачах публічних засобів масової інформації, зокрема у передачах новин. При цьому може братися до уваги кількість політичних партій, що підтримують кожен варіант відповіді, або їх результати на виборах.

d. Повинна бути дотримана рівність у сенсі публічних субсидій чи інших форм підтримки. Потрібно, щоб була забезпечена рівність між прихильниками та опонентами питання референдуму. Така підтримка, проте, може бути обмежена лише до тих прихильників та опонентів, які мають підтримку певного мінімального відсотка електорату. Якщо забезпечується рівність політичних партій, вона може бути строгою або пропорційною. Якщо пропорційність строга, до політичних партій ставляться однаково незалежно від їх поточної парламентської сили чи підтримки електорату. Якщо вона пропорційна, політичні партії повинні розглядатися згідно з результатами, отриманими на виборах.

e. Фінансові та інші умови для реклами на радіо та телебаченні повинні бути однаковими як для прихильників, так і для опонентів питання референдуму.

f. Відповідно до свободи вираження поглядів повинні бути встановлені законодавчі положення, які б забезпечували мінімальний доступ до проведення референдумної агітації та реклами в аудіовізуальних засобах масової інформації приватної форми власності для усіх учасників референдуму.

g. Фінансування політичних партій та референдумної агітації повинно бути прозорим.

h. Принцип рівних можливостей може у деяких випадках призводити до обмеження видатків політичних партій та інших суб'єктів, які беруть участь у дискусіях з приводу референдуму, зокрема на рекламу.

i. У випадку порушення обов'язку нейтральності повинні застосовуватися санкції.

### **2.3. Рівність і національні меншини**

a. Не порушують, у принципі, вимоги рівного права голосу спеціальні норми, які забезпечують виняток із нормального порядку підрахунку голосів, у пропорційний спосіб, у випадку референдуму, який стосується становища національної меншини.

b. Виборці не повинні бути зобов'язані виявляти їхню належність до національної меншини.

### 3. Вільне виборче право

#### 3.1. Свобода формування волі виборців

а. Виконавча влада повинна дотримуватися вимоги її нейтральності (див. 1.2.2.а. вище), що є одним із засобів забезпечення можливості виборцям вільно формувати свою волю.

б. На відміну від випадку виборів, не є необхідною повна заборона втручання влади на підтримку чи проти питання, винесеного на референдум. Проте публічна влада (національного, регіонального чи місцевого рівня) не повинна впливати на результат голосування надмірною односторонньою агітацією. Використання владою публічних фінансів для цілей агітації повинно бути заборонене.

с. Питання, поставлене на голосування, повинне бути ясным; воно не повинно вводити в оману; воно не повинно наводити на відповідь; виборці повинні бути проінформованими про наслідки референдуму; виборці повинні бути здатними відповісти на поставлене питання виключно «так», «ні» або незаповненим бюлетенем.

д. Влада повинна надавати об'єктивну інформацію. Це означає, що текст, винесений на референдум, та пояснювальна доповідь або збалансовані агітаційні матеріали від прихильників та опонентів питання референдуму повинні стати доступними виборцям завчасно, а саме:

i. вони повинні бути опубліковані в офіційному виданні задовго до дня голосування;

ii. вони повинні бути розіслані безпосередньо громадянам, які повинні їх отримати задовго до дня голосування;

iii. пояснювальна доповідь повинна давати збалансований виклад не лише точки зору виконавчої і законодавчої влади чи осіб, які поділяють їх точку зору, але й протилежної позиції.

е. Вказана вище інформація повинна бути доступною усіма офіційними мовами та мовами національних меншин.

ф. У випадку порушення обов'язку нейтральності та свободи виборців формувати свою волю повинні бути застосовані санкції.

#### 3.2. Свобода волевиявлення виборців та протидія фальсифікаціям

##### а. Процедура голосування

i. процедура голосування повинна бути легко зрозумілою для громадян;

ii. виборці повинні завжди мати можливість проголосувати на виборчій ділянці. Інші форми голосування прийнятні при дотриманні таких умов:

iii. голосування поштою повинно допускатися, тільки якщо поштовий зв'язок безпечний і надійний; право голосувати поштою повинно надаватися особам, які перебувають у лікарні чи в ув'язненні, або особам з обмеженою можливістю пересуватися, чи виборцям, що проживають за кордоном; фальсифікації та залякування повинні бути неможливими;

iv. електронне голосування повинно відповідати Рекомендації Комітету Міністрів Rec(2004)11 щодо Правових, операційних та технічних стан-

дартів електронного голосування. Зокрема, допускається його застосування, тільки якщо воно безпечне, надійне, ефективне, технічно здорове, відкрите для незалежної перевірки та легко доступне для виборців; система повинна бути прозорою; якщо канали дистанційного електронного голосування не є загальнодоступними, вони повинні бути лише додатковим та необов'язковим способом голосування;

v. до голосування за дорученням повинно застосовуватися дуже строге регламентування; кількість уповноважених, яких може мати один виборець, повинна бути обмежена;

vi. переносна скринька для голосування може допускатися лише при дотриманні строгих умов, які виключають усі ризики фальсифікації;

vii. для оцінки точності результату голосування слід використовувати принаймні два критерії: кількість виборців, що подали голос, та кількість виборчих бюлетенів у виборчих скриньках;

viii. виборчі бюлетені не повинні бути підробленими членами дільничних комісій чи позначені ними у будь-який спосіб;

ix. невикористані та недійсні виборчі бюлетені не повинні ніколи покидати виборчу дільницю;

x. дільничні комісії повинні включати представників ряду політичних партій, а протягом голосування та підрахунку голосів повинна бути дозволена присутність спостерігачів, призначених партіями чи іншими групами, які зайняли певну позицію щодо предмета голосування;

xi. військовослужбовці повинні голосувати, наскільки можливо, за місцем свого проживання. В іншому випадку бажано, щоб вони були зареєстровані для голосування на виборчій дільниці, найближчій до їх місця служби;

xii. найкраще, якщо підрахунок відбувається на виборчій дільниці;

xiii. підрахунок голосів повинен бути прозорим. Повинна бути дозволена присутність спостерігачів, представників прихильників та опонентів питання референдуму, а також засобів масової інформації. Ці особи повинні також мати доступ до протоколу про підрахунок голосів;

xiv. передача результатів на вищий рівень повинна здійснюватися відкрито;

v. держава повинна карати будь-які виборчі фальсифікації.

*b. Свобода волевиявлення виборців також означає:*

i. що виконавча влада повинна організувати референдуми, як передбачено системою законодавства; це особливо важливо, коли референдум не є предметом ініціативи виконавчої влади;

ii. відповідність процедурним нормам; зокрема, референдум повинен бути проведений у межах проміжку часу, передбаченого законом;

iii. право точного встановлення результату органом, відповідальним за організацію референдуму, у прозорий спосіб та формальну публікацію в офіційному виданні.

#### 4. Таємне голосування

а. Для виборця таємність голосування є не лише правом, але й обов'язком; недотримання цього повинно каратися визнанням недійсним будь-якого виборчого бюлетеня, зміст якого розкритий.

б. Голосування повинно бути особистим. Сімейне голосування та будь-який спосіб контролю одного виборця за голосуванням іншого виборця повинні бути забороненими.

с. Список осіб, які реально проголосували, не повинен оприлюднюватися.

д. Порушення таємності голосування повинно бути караним.

### II. Умови для запровадження цих принципів

#### 1. Повага до основних прав

а. Демократичні референдуми неможливі без поваги прав людини, зокрема свободи вираження поглядів та свободи преси, свободи пересування всередині країни, свободи зборів та свободи об'єднань з політичними цілями, включно зі свободою утворення політичних партій<sup>7</sup>.

б. Обмеження цих свобод повинно базуватися на вимогах закону, здійснюватися в публічних інтересах та узгоджуватися з принципом пропорційності.

#### 2. Рівні регулювання та стабільність референдумного законодавства

а. За винятком норм технічної природи та деталей (які можуть міститися у нормативних актах виконавчої влади), норми референдумного законодавства мали б мати принаймні рівень закону.

б. Основні аспекти референдумного законодавства повинні бути закритими для внесення змін за рік до референдуму, або бути записаними у Конституції чи на рівні, вищому від звичайного закону.

с. Основні положення, зокрема, стосуються:

- формування виборчих комісій чи інших органів, відповідальних за проведення референдуму;

- права голосу та реєстрації виборців;

- процедурної та предметної придатності тексту, що виноситься на референдум<sup>8</sup>;

- наслідків референдуму (за винятком положень, що стосуються деталей);

- участі прихильників та опонентів питання референдуму у поширенні інформації через публічні засоби масової інформації.

<sup>7</sup> Зокрема, вуличні демонстрації на підтримку чи проти тексту, винесеного на референдум, можуть вимагати дозволу: у такому дозволі може бути відмовлено тільки на підставі нанесення шкоди публічним інтересам, відповідно до загальних правил, що застосовуються до публічних демонстрацій.

<sup>8</sup> Див. розділи III.2 та III.3.

### 3. Процедурні гарантії

#### 3.1. Організація референдуму безстороннім органом

a. Орган, уповноважений організувати референдум, повинен бути безстороннім.

b. Якщо не існує тривалої традиції безсторонності виконавчої влади у виборчих справах, повинні бути утворені незалежні, безсторонні виборчі комісії на усіх рівнях, від національного рівня до рівня виборчої дільниці.

c. Центральна комісія повинна бути за природою постійно діючою.

d. Вона повинна включати:

i. принаймні одного члена – представника судової влади чи іншого незалежного правового експерта;

ii. представників партій, які представлені у Парламенті або отримали не менше встановленого відсотку голосів; ці особи повинні бути фахівцями у виборчих справах.

Сюди можуть включатися:

iii. представник міністерства внутрішніх справ;

iv. представники національних меншин.

e. Політичні партії або прихильники та опоненти питання, винесеного на голосування, повинні бути на рівних умовах представлені у виборчих комісіях або повинні мати можливість спостерігати за діяльністю безстороннього органу. Рівність між політичними партіями може тлумачитися строго або на пропорційній основі (див. I.2.2.d.).

f. Органи, що призначають членів комісій, не повинні мати свободи звільняти їх з власної волі.

g. Члени комісій повинні пройти стандартну підготовку.

h. Бажано, щоб комісії приймали рішення кваліфікованою більшістю або консенсусом.

#### 3.2. Спостереження референдуму

a. Як національні, так і міжнародні спостерігачі повинні мати найширші умови, наскільки це можливо, брати участь у здійсненні спостереження референдуму.

b. Спостереження не повинно бути обмежене лише самим днем голосування, а повинно включати період агітації та, якщо можливо, період реєстрації виборців та період збору підписів. Це має надати можливість встановити, чи мали місце порушення перед, під час чи після голосування. Спостереження завжди повинно бути можливим під час підрахунку голосів.

c. Спостерігач повинен мати можливість перебувати всюди, де відбуваються дії, пов'язані з референдумом (наприклад, підрахунок голосів та його засвідчення). Місця, де не може бути присутнім спостерігач, повинні бути ясно визначені законом із зазначенням підстав такої заборони.

d. Спостереження повинно охоплювати дотримання владою її обов'язку нейтральності.

### 3.3. Ефективна система оскарження

а. Органом розгляду скарг щодо питань референдуму повинна бути або виборча комісія, або суд. У всякому разі повинне бути можливим кінцеве звернення до суду.

б. Ця процедура повинна бути простою і вільна від формалізму, зокрема у тому, що стосується прийнятності скарг.

с. Процедура оскарження та, зокрема, повноваження та функції різних органів повинні бути ясно врегульовані законом, щоб уникнути конфлікту юрисдикції (позитивної чи негативної). Закон повинен у кожному випадку детально вказувати компетентний орган.

д. Орган розгляду скарг повинен мати повноваження мати справу з питаннями, які охоплені цими керівними принципами, зокрема з:

- правом голосу та ресстрацією виборців;

- внесенням народних ініціатив та вимогами референдуму з боку частини електорату;

- процедурною та, якщо це застосовне, предметною придатністю текстів, винесених на референдум: розгляд придатності текстів повинен відбуватися перед голосуванням; внутрішнє законодавство визначає, чи такий розгляд є обов'язковим, чи факультативним;

- дотриманням вільного виборчого права;

- результатами голосування.

е. Орган розгляду скарг повинен мати повноваження скасувати референдум, якщо порушення можуть вплинути на результат. Повинна існувати можливість скасувати увесь референдум чи просто результат на одній виборчій дільниці або в окрузі. У разі скасування загального результату повинен бути призначений новий референдум.

ф. Усі виборці повинні мати право оскаржувати порушення. Для оскарження виборцями результатів референдуму може бути встановлена вимога мінімальної кількості.

г. Часові межі оскарження та розгляду скарг повинні бути короткими.

г. Повинне бути захищене право суб'єкта звернення зі скаргою на заслуховування з участю обох сторін.

і. Якщо органом розгляду скарги є виборча комісія вищого рівня, вона повинна мати можливість *ex officio*<sup>\*</sup> виправити або скасувати рішення, прийняті виборчими комісіями нижчого рівня.

### 3.4. Фінансування

а. Як до публічного, так і до приватного фінансування повинні застосовуватися загальні правила фінансування політичних партій та передвиборної агітації.

б. Використання владою публічних коштів для цілей агітації повинно бути заборонене<sup>9</sup>.

<sup>\*</sup> За посадою; за статусом (*лат.* – *прим. ред.*)

<sup>9</sup> Див. пункт І.3.1.в. вище.

### III. Спеціальні вимоги

#### 1. Верховенство права

Використання референдумів повинно бути підпорядковане правовій системі в цілому, і особливо процедурним нормам. Зокрема, референдум не може проводитися, якщо Конституція чи закон у відповідності до Конституції не допускає його, наприклад, якщо текст, що виноситься на референдум, є предметом виключної юрисдикції парламенту.

#### 2. Процедурна придатність текстів, що виноситься на референдум

Питання, що виносяться на референдум, повинні дотримувати:

- єдності форми: одне питання не повинно поєднувати конкретно сформульованого проекту поправки із пропозицією у загальному формулюванні чи питанням у принципі;

- єдності змісту: за винятком повного перегляду тексту (Конституції, закону), повинен існувати внутрішній зв'язок між різними частинами кожного питання, винесеного на голосування, щоб гарантувати вільне голосування виборця, якого не слід закликати підтримати чи відхилити як ціле пропозицію без внутрішнього зв'язку; перегляд кількох розділів тексту одночасно еквівалентний повному перегляду;

- єдності ієрархічного рівня: бажано, щоб одне питання не стосувалося одночасно законодавства різних ієрархічних рівнів.

#### 3. Предметна придатність текстів, винесених на референдум

Тексти, які виносяться на референдум, повинні узгоджуватися з усім правом вищого рівня (принцип ієрархії норм).

Вони не можуть суперечити міжнародному праву чи статутним принципам Ради Європи (демократія, права людини і верховенство права).

Тексти, які виносяться на конституційний референдум, повинні бути за змістом у межах (як внутрішніх, так і зовнішніх) конституційної реформи.

Тексти, які суперечать вимогам, зазначеним у пунктах III.2 та III.3, не можуть виноситися на всенародне голосування.

#### 4. Спеціальні вимоги до референдумів, що проводяться на вимогу частини електорату або за народною ініціативою (якщо вони передбачені Конституцією)

a. Кожен, хто має політичні права, може підписати народну ініціативу чи вимогу провести референдум.

b. Повинні бути ясно визначені часові межі збору підписів (зокрема, день початку перебігу цього проміжку часу та його останній день), як і кількість підписів, яку необхідно зібрати.

c. Кожен (незалежно від того, чи він/вона має політичні права) повинен мати право збирати підписи.

d. Якщо для збору підписів за народну ініціативу чи за вимогу референдуму у публічних місцях потрібен дозвіл, у такому дозволі може бути відмовлено тільки в окремих випадках, передбачених законом, на підставі



нанесення шкоди публічним інтересам та відповідно з принципом пропорційності.

е. Оплата з приватних джерел за збір підписів за народну ініціативу та за вимогу референдуму повинна, як правило, бути забороненою. Якщо вона дозволена, вона повинна бути врегульованою як стосовно загальних витрат, так і щодо оплати кожній особі.

ф. Усі підписи повинні бути перевірені. Для полегшення перевірки бажано, щоб підписний лист містив імена виборців, зареєстрованих у тому ж муніципалітеті.

г. Щоб уникнути вимушеного оголошення голосування цілком нечинним, влада повинна мати повноваження перед голосуванням виправити хибну пропозицію, наприклад:

i. коли питання неясне, вводить в оману або має навідний характер;

ii. коли порушені вимоги процедурної або предметної придатності; у цьому випадку може бути проголошена часткова непридатність, якщо решта тексту ясна і зрозуміла; може розглядатися розділення, щоб виправити брак єдності змісту.

## 5. Паралелізм процедур та регулювання референдуму

а. Якщо референдум є зобов'язальним:

i. Протягом певного проміжку часу текст, який був відхилений на референдумі, не може бути прийнятий за процедурою без референдуму.

ii. Протягом того ж проміжку часу положення, які були прийняті на референдумі, не можуть бути переглянуті іншим методом.

iii. Зазначене вище не застосовується у випадку референдуму щодо часткової зміни тексту, якщо попередній референдум стосувався повного перегляду.

iv. Зміна норми законодавчого акту вищого рівня, яка суперечить народному волевиявленню, не вважається неприйнятною у правовому сенсі; проте її слід уникати протягом зазначеного вище проміжку часу.

v. У разі відхилення тексту, прийнятого парламентом і винесеного на всенародне голосування на вимогу частини електорату, новий подібний текст не може виноситися на голосування, крім випадку вимоги референдуму.

b. Якщо текст прийнятий на референдумі на вимогу частини електорату, можливість організувати новий референдум із того ж питання на вимогу частини електорату повинна наставати після закінчення, якщо це можливо, розумного проміжку часу.

c. Якщо текст прийнято на референдумі на вимогу органу влади, однак не парламенту, повинна існувати можливість переглянути його або парламентськими методами, або референдумом на вимогу парламенту або частини електорату після закінчення, якщо це можливо, того ж проміжку часу.

d. Бажано, щоб конституційне регулювання референдуму було винесене на референдум за рішенням влади або на вимогу частини електорату.

## 6. Висновок парламенту

Якщо текст виноситься на голосування на вимогу частини електорату або органом влади, однак не парламентом, парламент повинен мати можливість надати незобов'язальний висновок щодо тексту, що виноситься на голосування. У випадку народної ініціативи він може бути уповноважений висунути пропозицію, альтернативну до запропонованого тексту, яка буде одночасно винесена на всенародне голосування. Для надання висновку парламентом має бути встановлена часова межа: якщо вона настала, текст повинен виноситися на всенародне голосування без висновку парламенту.

## 7. Кворум

Бажано не встановлювати:

а. кворум участі виборців у голосуванні (поріг, мінімальний відсоток), оскільки це об'єднує виборців, які не беруть участі, з тими, хто голосує «ні»;

б. поріг підтримки (підтримку мінімальним відсотком зареєстрованих виборців), оскільки це створює ризик виникнення складної політичної ситуації, коли проект підтриманий звичайною більшістю, меншою від необхідного порогу.

## 8. Наслідки референдумів

а. Наслідки зобов'язальних або консультативних референдумів повинні бути ясно визначені Конституцією або законом.

б. Референдуми щодо питань у принципі чи інших пропозицій у загальному формулюванні переважно не повинні бути зобов'язуючими. Якщо вони зобов'язуючі, подальша процедура повинна бути виписана у спеціальних нормах.

## ПОПЕРЕДНЯ ПОЯСНОВАЛЬНА ДОПОВІДЬ

### ЗАГАЛЬНІ ЗАУВАЖЕННЯ

1. Ця пояснювальна доповідь призначена для висвітлення аспектів наведених вище керівних принципів, специфічних для референдумів. Відповідно вона не коментує принципи і загальні вимоги, що стосуються як виборів, так і референдумів. У цьому відношенні можна послатися на пояснювальну доповідь до Кодексу належної практики у виборчих справах<sup>10</sup>. Наскільки можливо, керівні принципи проведення референдумів відображають Кодекс належної практики у виборчих справах. Тому не кожен аспект цих керівних принципів обговорюється детально.

2. Необхідно зробити деякі текстові поправки, як заміна слова «вибори» на «референдум». Інші, з огляду на специфічну природу референдуму, не будуть далі розглядатися. Наприклад, немає згадок про право бути кандидатом на виборах (див., наприклад, пункт I.1.1.a), висунення кандидатур<sup>11</sup> чи розподіл місць між округами (рівна вага голосу)<sup>12</sup>; мож-

<sup>10</sup> CDL-AD(2002)023rev, pp. 19 і далі.

<sup>11</sup> Пор. CDL-AD(2002)023rev, I.1.3.

<sup>12</sup> Пор. CDL-AD(2002)023rev, I.2.2.

лівість виборця подати більш ніж один голос стосується альтернатив, а не преференційного голосування чи перехресного голосування (пункт I.2.1); спостереження за виборами (чи, точніше, референдумом) повинно бути поширене на період збору підписів (пункт II.3.2.b).

3. Крім того, надано деякі роз'яснення Кодексу належної практики у виборчих справах у відповідь на питання, що виникли у зв'язку з його застосуванням. Наприклад, вимога щодо постійних списків виборців задовольняється, якщо вони посилаються на постійно поновлюваний реєстр (реєстр населення чи реєстр народжень, одружень і смертей) (пункт I.1.2.i); ясно стверджується, що спостерігач повинен мати можливість перебувати всюди, де виконуються дії, пов'язані з референдумом (пункт II.3.2.c).

4. Інші пункти беруть до уваги прийняття нових текстів Венеціанською Комісією<sup>13</sup> або органами Ради Європи<sup>14</sup>.

5. Необхідно вияснити, що ці керівні принципи стосуються усіх референдумів – національних, регіональних та місцевих – безвідносно до природи питання, щодо якого вони проводяться (конституційні, законодавчі чи інші). Кожна згадка про парламент також стосується регіональних чи місцевих асамблей.

## **I. Референдуми та європейський виборчий доробок**

### **1. Загальне виборче право**

#### **1.1. Правила та винятки**

6. Умови щодо права голосу є звичайно тими ж як для референдумів, так і для виборів. Зокрема, для громадян держави може встановлюватися вимога певного терміну проживання виключно щодо місцевих і регіональних референдумів, і цей термін, окрім виняткових обставин, не повинен перевищувати шести місяців (пункти I.1.1.c.iii-iv).

7. Бажано щоб принаймні для національних референдумів право голосу було надано громадянам, які проживають за кордоном. Проте важливо забезпечити, щоб це не призводило до фальсифікацій. Відповідно, доцільно не вносити таких осіб до того ж реєстру, що і резидентів, а дозволити їм голосувати за кордоном або з-за кордону; крім того, це допоможе забезпечити, щоб вони реалізували своє право голосу, що є малоімовірним, якщо вони змушені повернутися до своєї країни з єдиною метою голосувати (пункт I.1.1.c.v).

### **2. Рівне виборче право**

#### **2.2. Рівність можливостей**

8. Дотримання рівності можливостей має вирішальне значення як для референдумів, так і для виборів. Оскільки у виборах рівність має бути

<sup>13</sup> CDL-AD(2005)043, Інтерпретативна декларація щодо стабільності виборчого законодавства.

<sup>14</sup> Рекомендація Rec(2004)11 Комітету Міністрів щодо правових, операційних та технічних стандартів для електронного голосування.

забезпечена між партіями та між кандидатами, просте перенесення цього принципу на випадок референдуму може призвести до незадовільної ситуації. У країнах, де передбачена народна ініціатива або факультативний референдум, вони часто не інспіровані політичною партією і навіть можуть містити пропозицію, яка відкидається найбільшими партіями – як скорочення кількості місць у парламенті чи публічного фінансування партій. Відповідно керівні принципи підкреслюють рівність між прихильниками та опонентами питання, що виноситься на голосування, особливо у тому, що стосується висвітлення у засобах масової інформації, зокрема у передачах новин, а також публічного фінансування та інших форм підтримки; у цих межах може братися до уваги кількість політичних партій, які підтримують ту чи іншу відповідь, або їх результат на виборах (пункти I.2.2.a-e).

9. Було б нереально в усіх випадках вимагати досконалого балансу між прихильниками та опонентами тексту, винесеного на референдум. Може статися, що формується певний рівень консенсусу в один бік чи в інший, зокрема у випадку обов'язкового референдуму щодо питання, яке вимагає кваліфікованої парламентської більшості. Проте прихильникам та опонентам має бути завжди гарантований доступ до публічних засобів масової інформації. Поки ця вимога дотримується, може братися до уваги кількість політичних партій, які підтримують ту чи іншу відповідь, або їх результат на виборах, особливо у передачах новин (пункт I.2.2.c).

10. Подібно бажаним є забезпечити рівність між прихильниками та опонентами питання референдуму у сенсі публічного фінансування та інших форм підтримки. Така підтримка може бути обмежена тими прихильниками та опонентами питання референдуму, які отримали певний мінімальний відсоток голосів виборців, за умови, що підтримка, отримана кожною стороною, збалансована. Якщо забезпечується рівність між політичними партіями, вона може бути пропорційною, з урахуванням їх виборчих результатів. Проте надання коштів тільки партіям не є ідеальним розв'язком, як пояснено вище (пункт I.2.2.d).

### **2.3. Рівність і національні меншини**

11. Як і у випадку виборів, часом можуть існувати підстави для врахування специфічних обставин національних меншин. Зокрема, це може мати місце у випадку референдуму щодо самоврядування території з відносно високою концентрацією населення, що належить до меншини: може вимагатися подвійна більшість виборців на цій території чи по всій країні.

## **3. Вільне виборче право**

### **3.1. Свобода формування волі виборців<sup>15</sup>**

12. У випадку виборів втручання влади на підтримку списку чи кандидата є неприйнятним: її обов'язок дотримуватися нейтральності є

---

<sup>15</sup> Термін «виборець» тут використовується у широкому сенсі: він стосується громадянина (котрий може бути іноземцем), який має право брати участь у референдумі.

абсолютним. Влада не повинна використовувати своє становище чи публічні кошти для того, щоб залишитися при владі; так само вона не повинна цього робити на користь своїх прихильників в іншому органі.

13. Відмінною є ситуація у випадку референдуму, оскільки цілком легітимно, якщо різні органи управління оприлюднюють свою точку зору у дискусії за чи проти тексту, винесеного на голосування. Проте вони не повинні зловживати своїм становищем. У всякому разі використання ними публічних коштів для цілей агітації має бути забороненим, щоб забезпечити рівність можливостей та свободу формування волі виборців. Крім того, публічна влада кожного рівня (національного, регіонального чи місцевого) не повинна бути залученою до надмірної односторонньої агітації, а має показувати свою нейтральність. Зрозуміло, що це не означає, що вона не повинна мати своєї позиції, проте вона повинна надавати певний обсяг необхідної інформації, щоб надати можливість виборцям приходити до інформованої позиції. Виборці повинні мати можливість заздалегідь ознайомитися як із текстом, що виноситься на голосування, так і перш за все з детальним поясненням (пункт I.3.1.d):

- найкращий розв'язок полягає у тому, щоб влада надала виборцям пояснювальну доповідь, яка містить не лише свою точку зору чи точку зору тих, хто поділяє її, але й протилежну точку зору у збалансований спосіб;

- інша можливість – коли влада розсилає виборцям збалансовані агітаційні матеріали від прихильників та опонентів питання референдуму – подібно до того як, *mutatis mutandis*<sup>\*</sup>, перед якимись виборами виборчі звернення кандидатів стають доступними виборцям.

14. Як текст, так і пояснювальна доповідь чи збалансовані агітаційні матеріали повинні бути надіслані безпосередньо громадянам заздалегідь перед днем голосування (принаймні два тижні перед тим).

15. Ясність поставленого питання є вирішальним фактором вільного формування волі виборців. Питання не повинно вводити в оману; воно не повинно наводити на відповідь, зокрема згадуванням передбачуваних наслідків підтримки чи відхилення пропозиції; виборці повинні бути здатними відповісти на поставлене питання виключно «так», «ні» або незаповненим бюлетенем; а також не повинно ставитися відкрите питання, яке потребує більш деталізованої відповіді. Нарешті, виборці повинні бути проінформовані про вплив їх голосів і, таким чином, про наслідки референдуму (чи він зобов'язальний у правовому сенсі, чи консультативний? Позитивний результат приводить до прийняття чи скасування відповідного заходу, чи він є лише одним етапом більш тривалої процедури?) (пункт I.3.1.c).

### 3.2. Свобода волевиявлення виборців

16. Параграф щодо електронного голосування був включений у зв'язку з новими стандартами, запровадженими Радою Європи через прийняття

<sup>\*</sup> З відповідним змінами (лат. – прим. ред.)

Рекомендації Rec(2004)11 Комітету Міністрів щодо правових, операційних та технічних стандартів для електронного голосування (пункт I.3.2.a.iv).

17. Виходячи з відмінної природи референдумів у тому сенсі, що розмежовуються не тільки партії, але й інші угруповання, які не прагнуть представництва у виборчих органах, необхідно, щоб представники прихильників та опонентів питання референдуму, включно з представниками, незалежними від партій, та спостерігачі, призначені обома сторонами, мали доступ до виборчих дільниць як протягом самого голосування, так і підрахунку голосів (пункти I.3.2.a.x та xiii).

18. Керівні принципи також підкреслюють інший аспект свободи волевиявлення виборців, який також необхідний у виборах, проте з більшою ймовірністю порушується у випадку референдумів: виборцям має бути надана можливість виражати свою волю відповідно до порядку, встановленого законом, і мати право на точне встановлення результату (див. пункт I.3.2.b). Зокрема, мають бути дотримані часові межі, встановлені законом. У випадку народної ініціативи чи референдуму на вимогу частини електорату влада повинна дійсно повинна мати стимули проводити цей процес доти, поки питання не втратить своєї актуальності.

## II. Умови для запровадження цих принципів

### 2. Рівні регулювання та стабільність референдумного законодавства

19. Стосовно вимог, щоб усі норми референдумного законодавства, окрім норм технічної природи та деталей, мали б мати рівень закону, формулювання цих керівних принципів дещо менш жорсткі, ніж у Кодексі належної практики у виборчих справах<sup>16</sup>, оскільки використовують термін «мали б», а не «повинні». Коли вимога референдуму походить від виконавчої влади, припустимо, щоб остання могла встановити певні регулювання для нього. Проте така ситуація не вважається цілком задовільною, а вимога щодо процедурного закону є нормою (пункт II.2.a).

20. Перелік основних аспектів референдумного законодавства, зміни до яких не повинні допускатися менш як за рік до референдуму, принаймні якщо вони встановлені звичайним законом, бере до уваги специфічну природу референдуму, включаючи вимоги щодо процедурної та предметної придатності текстів, що виносяться на референдум, та наслідки референдумів. Цим також підкреслена потреба норм, що регулюють виборчі права та реєстрацію виборців, а також доступ до публічних засобів масової інформації для прихильників та опонентів питання референдуму. Крім того, у світлі Пояснювальної декларації про стабільність виборчого законодавства, прийнятої Венеціанської комісії у 2005 році<sup>17</sup>: зокрема, стабільність референдумного законодавства не може спричинити збереження ситуації, яка суперечить нормам європейського виборчого доробку у галузі прямої демократії чи перешкоджати імплементації рекомендацій міжнародних органі-

---

<sup>16</sup> CDL-AD(2002)023rev, II.2.a.

<sup>17</sup> CDL-AD(2005)043.

зацій. Крім того, оскільки ситуація, коли дата референдуму відома за рік наперед, є рідкісною (тоді як вибори звичайно проводяться через встановлений проміжок часу), ця вимога не стільки забороняє законодавчі зміни протягом року перед днем голосування, скільки забороняє застосування таких змін протягом року після набрання ними чинності на випадок, якщо є підозри щодо маніпуляцій (пункт П.2.b).

### **3. Процедурні гарантії**

#### **3.1. Організація референдуму безстороннім органом**

21. Знову ж, той факт, що референдум не обов'язково проводить поділ за партійними лініями, а може залучати інших політичних гравців, означає, що стосовно членства у виборчих комісіях повинен бути запропонований вибір між збалансованим представництвом партій та збалансованим представництвом прихильників та опонентів питання референдуму (пункт П.3.1.e).

#### **3.2. Ефективна система оскарження**

22. Вказується мінімальна компетенція органу розгляду скарг, оскільки явно вказується дотримання вільного виборчого права та результатів голосування. Судовому перегляду, принаймні в останній інстанції, повинні підлягати інші аспекти, характерні для референдумів та народних ініціатив: внесення народних ініціатив та вимоги референдуму з боку частини електорату разом із процедурною та, якщо можливо, предметною придатністю текстів, що виносяться на референдум. Розгляд питання придатності, обов'язковий чи факультативний, повинен відбутися перш ніж текст виноситься на голосування: це дасть можливість уникнути змушування людей даремно виражати свої погляди щодо тексту, який згодом буде визнаний непридатним через те, що він суперечить законодавству вищого рівня (предметна непридатність) або його зміст порушує вимоги процедурної (пункт П.3.3.d, пор. пункти П.2-3).

23. На відміну від виборів, які проводяться у низці округів, референдум включає усю територію. Внаслідок цього, якщо часткове скасування результатів не впливає на загальний результат, воно не повинно приводити до повторного голосування на території, на якій голосування було скасоване, оскільки це не приведе до іншого результату. Проте якщо загальний результат ставиться під сумнів, якщо увесь референдум не проводиться повторно, повинна існувати можливість проголосити новий частковий референдум на частині території; однак проголошення нового часткового голосування замість цілком нового референдуму вимагає уважного розгляду, щоб уникнути масованої концентрації агітаційних ресурсів на обмеженій території (пункт П.3.3.e).

#### **3.3. Фінансування**

24. До референдумної агітації повинні застосовуватися національні норми щодо публічного чи приватного фінансування політичних партій та передвиборної агітації (пункт П.3.4.a). Як і у випадку виборів, фінансування

повинно бути прозорим, зокрема коли воно приходить на рахунки для агітації. У разі відсутності дотримання встановлених законом вимог, наприклад, якщо верхня межа видатків суттєво перевищена, голосування повинно бути скасоване<sup>18</sup>. Слід зауважити, що до публічного фінансування застосовується принцип рівності можливостей; має бути забезпечена рівність між прихильниками та опонентами питання референдуму (пункт I.2.2.d).

25. Щоб забезпечити рівність можливостей та свободу формування волі виборців, влада не може використовувати публічні кошти для цілей агітації (пункт II.3.4.b, пор. пункт I.3.1.b).

### III. Спеціальні вимоги

#### 1. Верховенство права

26. До референдумів, як і до будь-якої іншої сфери, застосовується принцип верховенства права, який є однією з трьох опор Ради Європи разом із демократією та правами людини<sup>19</sup>. Принцип суверенітету народу дозволяє народу приймати рішення тільки у відповідності з правом. Застосування референдумів повинно бути дозволеним, тільки якщо це передбачено Конституцією або законом відповідно до Конституції, і при цьому повинні бути дотримані процедурні норми референдуму. З іншого боку, референдуми повинні організовуватися, якщо правова система їх передбачає (пункт I.3.2.b.i).

#### 2. Процедурна придатність текстів, що виносяться на референдум

27. Процедурна придатність охоплює три аспекти: єдність форми, єдність змісту та єдність ієрархічного рівня.

28. Текст, що виносяться на референдум, може бути викладений у різних формах:

- конкретно сформульований проект поправки до конституції, законодавчого акту чи іншого заходу;
- скасування чинного положення;
- питання у принципі (наприклад: «Чи підтримуєте ви зміну Конституції щодо запровадження президентської форми правління?») або
- конкретної пропозиції, не викладеної у формі конкретного положення і відомої як «пропозиція у загальному формулюванні» (наприклад: «чи підтримуєте ви зміни до Конституції, щоб скоротити число членів Парламенту з 300 до 200?»)<sup>20</sup>.

29. Відповідь «так» щодо конкретно сформульованого проекту, принаймні у випадку зобов'язального у правовому сенсі референдуму, означає, що закон прийнятий та що процедура його прийняття закінчена, окрім таких процедурних аспектів, як публікація і промульгація. З іншого боку, голосування «так» щодо питання у принципі або пропозиції у загальному формулюванні є лише етапом, за яким мають йти внесення законопроєкту та

---

<sup>18</sup> Пор. CDL-AD(2002)023rev, пункт 107 і далі.

<sup>19</sup> Див. Преамбулу Статуту Ради Європи (ETS 001).

<sup>20</sup> CDL-AD(2005)034, par. 64.



наступне прийняття закону. Посидання конкретно сформульованого проєкту з пропозицією у загальному формулюванні чи з питанням у принципі призведе до плутанини, що перешкодить виборцям бути інформованими про значення їх голосів і таким чином зашкодить їх вільному голосуванню.

30. Ще більш суворою вимогою щодо вільного голосування є дотримання *єдності змісту*. Виборців не можна закликати голосувати одночасно щодо декількох питань без внутрішнього взаємозв'язку у припущенні, що він може підтримувати одне питання і бути проти іншого. Коли перегляд тексту охоплює декілька різних аспектів, перед народом слід поставити низку питань. Проте повний перегляд тексту, зокрема Конституції, природно не може стосуватися виключно тісно пов'язаних аспектів. Таким чином, у цьому випадку вимога єдності змісту не застосовується. Суттєвий перегляд тексту, що охоплює низку розділів, може вважатися еквівалентним повному перегляду; зрозуміло, це не означає, що на всенародне голосування не можна винести окремо різні розділи<sup>21</sup>.

31. Вимога *єдності ієрархічного рівня* не настільки вирішальна, як попередні дві. Проте бажано, щоб одне і те ж питання не стосувалося одночасно законодавства різних ієрархічних рівнів, наприклад, перегляду конституції та пов'язаного закону, що застосовує змінені положення.

### **3. Предметна придатність текстів, винесених на референдум**

32. В умовах дії принципу верховенства права народ не звільнений від вимоги діяти у відповідності з правом. Це стосується як процедурних аспектів, так і предмету тексту, винесеного на голосування, який повинен узгоджуватися з усім законодавством вищого рівня. Таким чином, законодавчий референдум повинен узгоджуватися з Конституцією; референдуми у федеральних чи регіональних утвореннях повинні узгоджуватися з центральним правом держави.

33. Безвідносно до того, що національне законодавство каже про взаємозв'язок між міжнародним та внутрішнім правом, тексти, винесені на референдум, не можуть суперечити міжнародному праву чи статутним принципам Ради Європи (демократія, права людини та верховенство права).

34. Щоб запобігти протиправному референдуму, тексти, процедурно або предметно непридатні, не повинні виноситися на референдум.

### **4. Спеціальні вимоги до референдумів, що проводяться на вимогу частини електорату або за народною ініціативою (якщо вони передбачені Конституцією)**

35. (Факультативний) референдум, який проводиться на вимогу частини електорату, вимагає збору підписів. Керівні принципи встановлюють у цьому відношенні низку правил, жодне з яких тут не буде детально розглядатися.

<sup>21</sup> Визначення перегляду, який охоплює декілька розділів, як повного перегляду може виглядати як засіб обійти вимогу єдності змісту. Цим ігнорується той факт, що повний перегляд конституції часто викликає більш складний процес, аніж частковий перегляд.

36. Повноваження збирати підписи не повинно обмежуватися тільки зареєстрованими виборцями, а належати кожному, включно з іноземцями та неповнолітніми (особливо стосовно текстів, що стосуються їх статусу) (пункт Ш.4.с).

37. Для збору підписів у публічних місцях може бути потрібен дозвіл. Без будь-якого обмеження основних прав у такому дозволі може бути відмовлено тільки з передбачених законом підстав та з дотриманням принципів публічного інтересу, пропорційності і рівності (пункт Ш.4.d).

38. Збір підписів не повинен винагороджуватися чи фінансуватися із приватних джерел. Якщо винагорода допускається, вона повинна стосуватися тільки тих, хто збирає підписи, а не виборців, які ставять підпис за народну ініціативу чи на підтримку вимоги референдуму; вона повинна бути врегульована як стосовно загального обсягу видатків, так і суми, яка виплачується кожній особі, яка збирає підписи (пункт Ш.4.e).

39. Важливо, щоб усі підписи перевірялися (пункт Ш.4.f). Успіх чи невдача ініціативи чи вимоги референдуму не повинні визначатися через підписний лист, який може містити надто велику кількість недійсних підписів, чи навпаки, може не містити жодного, тоді як інші підписні листи можуть бути повними таких підписів. У крайньому разі деякі підписи можуть не перевірятися, якщо безсумнівно встановлено, що зібрано необхідну згідно із законом кількість дійсних підписів<sup>22</sup>.

40. Крім того, народну ініціативу (чи вимогу референдуму) слід визнати частково недійсною, якщо можна змінити запропонований текст, не спотворюючи його, так, що він узгоджується з законом. Влада повинна мати повноваження виправити питання, якщо воно неясне, вводить в оману або наводить на відповідь. У разі порушення вимог процедурної чи предметної придатності, влада може також заявити про часткову непридатність, якщо підписанти схвалюють решту тексту, при умові, що вона може бути прийнята сама по собі), або проголосити поділ тексту, несумісного з єдністю змісту, форми чи ієрархічного рівня.

## 5. Паралелізм процедур та регулювання референдуму

41. Якщо референдум є зобов'язальним у правовому відношенні, влада повинна поважати народне рішення. Керівні принципи встановлюють, наприклад, що протягом певного проміжку часу (найбільше кількох років) текст, відхилений на референдумі, не може бути прийнятий за процедурою без референдуму. Факультативний референдум на вимогу частини електорату розглядається як процедура референдуму: якщо вимоги такого референдуму немає, текст, відхилений першого разу, може тому бути прийнятий без всенародного голосування (пункти Ш.5.a.i та v). Подібна норма застосовується до перегляду положень, прийнятих на референдумі (пункт Ш.5.a.ii).

42. Існують два винятки:

---

<sup>22</sup> Стосовно висування кандидатів на виборах пор. CDL-AD(2002)023rev, I.1.3.iv.

- якщо Конституція передбачає референдум для повного перегляду тексту (на практиці, самої Конституції), але не для часткового перегляду, такий частковий перегляд тексту не обов'язково повинен вноситися на всенародне голосування (пункт III.5.a.iii);

- парламент може переглядати норми закону вищого рівня щодо прийнятого всенародним голосуванням без референдуму; він уповноважений діяти так у відповідності до принципу ієрархії правових норм<sup>23</sup>, проте цього слід уникати протягом певного проміжку часу (пункт III.5.a.iv).

43. Наведене вище не стосується консультативних референдумів, які не є зобов'язальними для влади у правовому сенсі. Політична мудрість парламенту, який діє всупереч бажанню (більшості) народу, є, звичайно, іншою справою.

44. Прийняття тексту на вимогу органу іншого, ніж парламент, як глава держави чи уряд, не повинно заморожувати у невизначеному стані правову ситуацію. Відповідно керівні принципи встановлюють, що такий текст може бути переглянутий або парламентськими засобами, або на вимогу частини електорату, якщо це застосовне, після закінчення певного проміжку часу (пункт III.5.c). Якщо текст прийнятий за підсумком народної ініціативи, народ повинен мати можливість висловитися з цього приводу знову на вимогу іншої народної ініціативи, принаймні після закінчення, якщо це застосовне, певного проміжку часу (пункт III.5.b).

45. Конституційні положення, що стосуються референдуму, повинні мати пряму легітимацію народу, тобто вони повинні бути винесені на референдум, обов'язковий або на вимогу частини електорату. У будь-якому разі, якщо парламент виявляє намір запровадити заходи, які обмежують права народу, він повинен мати повноваження діяти таким чином тільки на підставі заходів, винесених на один із цих видів референдумів (пункт III.5.d).

## 6. Висновок парламенту

46. У випадку народної ініціативи важливо, щоб народ був проінформований про висновок парламенту. Відповідно керівні принципи передбачають, що парламент надає висновок. Якщо парламент не підтримує текст, однак хоче здійснити якісь кроки у подібному напрямі, дуже корисно якщо він може винести контрпропозицію на всенародне голосування у той же час<sup>24</sup>.

47. Висновок парламенту найбільш необхідний, коли референдум ініціюється виконавчою владою. У таких випадках важливо переконатися, чи звернення до народу задумане в обхід парламенту. Виборці повинні бути проінформовані про позицію парламенту.

48. Консультація парламенту не повинна призводити до тактики затягування. Закон тому повинен встановити часову межу для надання

<sup>23</sup> CDL-INF(2000)013.

<sup>24</sup> Предмет процедур голосування, коли на всенародне голосування вноситься народна ініціатива та контрпропозиція, дуже специфічний, у зв'язку з чим керівні принципи не коментують його.

висновку парламентом та для проведення всенародного голосування, якщо необхідно, без висновку парламенту, якщо останній не надав його вчасно.

49. У випадку регіональних чи місцевих референдумів роль парламенту на національному рівні відіграють регіональні чи місцеві асамблеї (ради).

### **7. Кворум**

50. Виходячи із свого досвіду у галузі референдумів, Венеціанська Комісія вирішила рекомендувати не встановлювати вимог щодо кворуму.

51. Кворум участі (мінімальний відсоток) означає, що неучасть більше в інтересах опонентів питання референдуму, аніж голосування проти нього. Наприклад, якщо 48% виборців підтримують питання, 5% виступають проти, а 47% не мають наміру брати участь, цим 5% опонентів потрібно тільки не вкинути бюлетені до виборчих скриньок, щоб нав'язати власну точку зору, хоча вони складають значну меншість. Крім того, їх неучасть в агітації схиляє до збільшення числа тих, хто не бере участі, і таким чином, імовірності того, що кворум не буде досягнутий. Заохочення чи неучасті, чи нав'язування точки зору меншості не є здоровим для демократії (пункт III.7.a). Більше того, з огляду на слабку опозицію існує велика спокуса фальсифікувати відсоток участі.

52. Кворум підтримки (схвалення мінімальним відсотком зареєстрованих виборців) також може бути не результативним. Він може бути настільки високим, що робить зміну винятково складною. Якщо текст підтриманий, навіть із суттєвим запасом, більшістю виборців, але кворум не досягнутий, політична ситуація стає дуже невизначеною, оскільки більшість буде відчувати себе позбавленою перемоги без адекватних підстав; ризик, що відсоток участі буде фальсифікований, такий же, як і для кворуму участі.

### **8. Наслідки референдумів**

53. Якщо виборці повинні подавати усвідомлений голос, суттєво, щоб вони були інформовані про наслідки свого голосування; тому Конституція чи закон повинні ясно визначити, чи референдум є зобов'язальним, чи ні (пункт III.8.a, пор. пункт I.3.1.c щодо вільного виборчого права).

54. Якщо зобов'язальний референдум стосується питання у принципі чи пропозиції у загальному формулюванні, завданням парламенту є імплементація народного рішення. Парламент може чинити цьому перешкоди, зокрема якщо тут задіяні прямі інтереси (наприклад, скорочення кількості членів парламенту чи розмір утримання, яке їм виплачується). Тому краще, щоб референдум з питання у принципі чи пропозиції у загальному формулюванні був консультативним. Якщо він зобов'язальний, у відповідних положеннях Конституції чи закону повинна бути викладена подальша процедура. Повинна бути можливість звернення до суду у разі, коли парламент не діє (пункт III.8.b).

**ВИСНОВОК**

**ЩОДО ЗАКОНУ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНОДАВСТВА  
СТОСОВНО СТАТУСУ ДЕПУТАТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ  
РЕСПУБЛІКИ КРИМ ТА МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ**

**ухвалений Венеціанською комісією на її 71 пленарній сесії  
(Венеція, 1-2 червня 2007 року)**

**на основі коментарів  
пана Серджіо БАРТОЛЕ (заступник члена Комісії, Італія),  
пана Петера ПАЧОЛАЯ (член Комісії, Угорщина)**

**I. Вступ**

1. Своїм листом від 17 січня 2007 року п. Віктор Балога звернувся від імені Президента України щодо експертного висновку Венеціанської Комісії щодо Закону про внесення змін до деяких законів стосовно статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад в Україні (CDL(2007)003). Цей закон був прийнятий Верховною Радою України 12 січня 2007 року.

2. Доповідачами були призначені пп. Серджіо Бартоле та Петер Пачолай. Цей попередній висновок, який був складений на основі їх коментарів (CDL(2007)025 та CDL(2007)027), повинен був розглядатися і прийматися на 70 пленарній сесії Комісії (Венеція, 16-17 березня 2007 року). На клопотання Президента України Комісія вирішила на 70 пленарній сесії перервати обговорення проекту висновку до червня 2007 року. Тому це висновок був прийнятий Комісією на її 71 пленарній сесії (Венеція, 1-2 червня 2007 року).

**II. Історичний та порівняльний аналіз**

3. «Відкликання депутатів» (або «відкликання представників») є відомим, хоча не широко розповсюдженим інститутом. Він надає можливість виборчому округу відкликати з посади обраного представника до закінчення його/її строку повноважень. Як таке, відкликання розглядається як інструмент прямої демократії<sup>1</sup>.

4. Історично цей інститут у Європі запровадила Паризька комуна (1871), що було пізніше використано Леніним, який вніс проект декрету щодо права на відкликання 19 листопада 1917 року. Ленін заклав ідеологічну основу радянської та інших комуністичних виборчих систем, які пізніше

---

<sup>1</sup> Доповідь Венеціанської Комісії щодо виборчих систем стверджує: «Відкликання є напівпрямою демократичною процедурою, за якою особа, яка займає публічний пост і не задовольняє більше електорату, може бути звільнена з посади... Слід зауважити, що ця процедура є рідкістю у наш час, оскільки регулярне проведення виборів забезпечує більш ефективний контроль над виборними представниками». CDL-AD(2004)003, р. 85-86.

прийняли інститут відкликання представника. Проте це конституційне право у радянській системі жодного разу не було застосоване<sup>2</sup>.

5. Цей інститут також існує у Сполучених Штатах Америки, де вісімнадцять штатів допускають відкликання посадових осіб цих штатів, хоча успішні відкликання винятково рідкісні. У Канаді відкликання представників допускає Британська Колумбія.

6. Інститут відкликання представників, за допомогою якого виборчий округ має право неперервного контролю над своїми обраними представниками, пов'язаний з теорією імперативного мандату представництва. Згідно з цією теорією, представники зобов'язані і, за припущенням, діють згідно з мандатом, який вони отримали від своїх виборчих округів.

7. З іншого боку, в європейських країнах загальноприйнятою і поширеною є теорія вільного мандату представників. Згідно з цією теорією, члени парламенту розглядаються як представники всього народу і відповідальні тільки перед своїм сумлінням. Внаслідок цього вони зобов'язані дотримуватися тільки закону, і жодні інші накази чи інструкції не можуть бути зобов'язальними для них. Деякі конституції навіть забороняють можливість давати інструкції депутатам (Бельгія, Франція, Німеччина, Італія, Швейцарія). Поза Європою імперативний мандат існує у таких країнах, як Китай, Індія, Нігерія, Південна Африка, Куба, В'єтнам чи Північна Корея.

### III. Ситуація в Україні

8. Хоча він стосується тільки представницьких мандатів у Криму та у міських радах, закон, що підлягає експертизі, слід розглядати у ширшому контексті розвитку стосунків між виконавчою та законодавчою гілками державної влади в Україні. З цілої низки причин мандат депутатів парламенту на національному рівні став ключовим питанням у цьому відношенні. У минулому часто виникали труднощі із формуванням стійкої більшості в українському парламенті. Більше того, стосунки між президентом та парламентською більшістю стали напруженими через низку проблем, викликаних зміною партійної належності членами парламенту. Таке напруження досягло кульмінації з виданням Указу Президента № 264/2007 від 2 квітня 2007 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» з тих підстав *inter alia*<sup>\*</sup>, що парламент порушував конституційні вимоги щодо формування коаліції депутатських фракцій (стаття 83 Конституції). Цей указ призначив також позачергові вибори до Верховної Ради України на 27 травня 2007 року. Він став у свою чергу предметом подання до Конституційного Суду України, який збирався вивчати його конституційність, коли Президент видав другий Указ від 26 квітня 2007 року, яким він вирішив перенести позачергові вибори на 24 червня 2007 року. Правляча коаліція

---

<sup>2</sup> Єдиний відомий виняток складає практика права відкликання в Угорщині у 1989 році, незадовго до падіння однопартійної системи. У той час було ініційовано декілька ініціатив з відкликання представника, і одне голосування щодо відкликання було проведене (безуспішно). Проте 18 депутатів склали мандати внаслідок того, що була ініційована спроба їх відкликання.

<sup>\*</sup> Серед інших (*лат. – прим. ред.*)

негайно оскаржила конституційність другого указу перед Конституційним Судом, який таким чином опинився перед безпрецедентною інституційною та політичною кризою між основними гілками державної влади.

9. У зв'язку з цими передумовами пропонувалися і розглядалися різні підходи до змін чи пристосування чинної системи діяльності Верховної Ради та вищих представницьких органів. Закон, що підлягає експертизі, як і інші акти законодавства, як законопроект про парламентську опозицію, щодо висновку на який Венеціанська Комісія теж отримала звернення (CDL(2007)006), внесли б суттєві зміни до чинної системи, змінюючи стосунки між політичними партіями і статус депутатів.

10. У контексті попередньої роботи над Конституцією України Венеціанська Комісія вивчила можливість прийняття рішень щодо дострокового припинення депутатського мандата у зв'язку з тим, що він/вона, будучи обраним/обраною від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), не увійшов/увійшла до парламентської фракції, що представляє цю політичну партію (цей блок політичних партій) або вийшов/вийшла з такої фракції. Венеціанська Комісія ясно ствердила, що така можливість буде суперечити принципу вільного і незалежного мандата депутата і буде породжувати питання сумісності з іншими положеннями Конституції України<sup>3</sup>. Ця критична оцінка була послідовно підтверджена Венеціанською Комісією стосовно численних спроб переробити відповідні конституційні положення стосовно дострокового припинення депутатського мандата<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Див.: Консолідований висновок щодо проекту конституційної реформи в Україні (Consolidated Opinion on the Ukraine Constitutional Reform Project), прийнятий Венеціанською Комісією на її 47 пленарній сесії 6-7 липня 2001 року adopted by the Venice Commission at its 47th plenary session on 6-7 July 2001, CDL-INF(2001)11; у Пункті 1: «Зокрема, встановлення обмежувального зв'язку між обраним народним депутатом (який належить до виборчого списку партії чи блоку партій) та його чи її парламентської групи чи блоку має той наслідок, що розрив цього зв'язку (вихід або виключення депутата, що належить до певної парламентської групи чи блоку з цієї парламентської групи чи блоку) буде ipso facto (в силу самого факту. – лат.; прим ред) припиняти парламентський мандат відповідного депутата. Це суперечило б принципу вільного і незалежного мандату. Навіть якщо б питання належності до парламентської групи чи блоку було б відмінним від питання підпорядкування дисципліні групи чи блоку у конкретних ситуаціях, свобода мандата передбачає право депутата йти за своїм сумлінням. Депутат може бути виключений з парламентської групи чи блоку або може сам її покинути, проте виключення чи вихід з групи чи блоку не може мати наслідком втрату депутатського мандата. Не недооцінюючи важливості парламентських груп та їх можливості забезпечити стабільність та ефективність, членство у парламентській групі чи блоку не має того ж статусу, як статус депутата, обраного народом. Ця відмінність є вирішальною для парламенту, який представляє народ, депутати якого підкоряються їхньому сумлінню та присязі. Відмінність між членством у парламентській групі чи блоку та парламентським мандатом як таким також вирішальне для внутрішньої демократії всередині парламентських груп чи блоків, оскільки захищає, як останній порятунок, свободу депутатського мандата та групи меншості проти надмірного тиску з боку більшості групи чи блоку і таким чином зменшує проблеми можливих розривів депутата з його групою».

<sup>4</sup> Див.: Opinion on three Draft Laws Proposing Amendments to the Constitution of Ukraine, adopted by the Venice Commission at its 57th plenary session on 12-13 December 2003, CDL-AD(2003)19, ad §§ 19-22; Opinion on the Amendments to the Constitution of Ukraine adopted on 8.12.2004, adopted by the Venice Commission at its 63rd plenary session on 10-11 June 2005, CDL-AD(2005)015, ad §§ 10-13.

#### IV. Аналіз Закону

11. Закон розрізняє два шляхи відкликання депутата:

- відкликання виборцями на підставі трьох різних проступків;
- відкликання відповідною політичною партією з чотирьох підстав<sup>5</sup>.

12. Частина I Закону вносить зміни до Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим». Вона запроваджує можливість відкликання депутата політичною партією (виборчим блоком політичних партій), за виборчим списком відповідної організації якої він/вона був/була обраний/обрана. Таким чином, мандат депутата може бути припинений:

1) Якщо він/вона не увійшов/увійшла до депутатської фракції місцевої організації відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій);

2) Якщо він/вона вийшов/вийшла із такої депутатської фракції за власною волею;

3) Якщо він/вона увійшов/увійшла до іншої депутатської фракції;

4) З інших підстав, встановлених вищим керівним органом політичної партії (виборчого блоку політичних партій).

13. Перші три підстави мають на меті запобігти тому, щоб депутати покидали свою партію чи блок, для встановлення партійної дисципліни. Таким чином, вони встановлюють підстави для імперативного мандата, і Венеціанська Комісія рекомендує усунути їх із Закону відповідно до її ранішої позиції<sup>6</sup>.

14. Четверта підстава є ще більш проблематичною, оскільки надає бланкетне повноваження вищому керівному органу політичної партії встановлювати будь-яку підставу для відкликання, що ясно є надто широкою компетенцією. Більше того, не передбачено жодних заходів захисту відкликаною представника, якщо б він/вона вважав/вважала, що застосовані підстави протиправні. Тому така підстава також повинна бути усунута.

15. Крім цих чотирьох підстав для відкликання політичною партією, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим можуть бути відкликані виборцями з трьох підстав:

1) *Порушення депутатом Конституції України, інших актів законодавства України, конституції та нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим;*

2) *Неналежного виконання депутатських обов'язків, встановлених цим законом та іншими законами України;*

3) *Використання депутатського мандата в особистих та корисливих цілях, систематичне порушення етичних та моральних норм.*

16. Перша трудність із цими підставами полягає у тому, що вони передбачають правову оцінку. Краще, коли таку оцінку здійснюють нейтральні і незалежні органи, членство в яких вимагає відповідної правової кваліфікації. Тому було б вкрай незвично наділяти виборців складною відповідальністю оцінювати дотримання депутатом конституційних та пра-

---

<sup>5</sup> Відкликання відповідною політичною партією передбачений також статтями 81, частина 2 (6), і 81, частина 6, Конституції України стосовно Верховної Ради.

<sup>6</sup> Див. § 10 вище.



вових обов'язків, оскільки голосування громадян звичайно залишається вираженням політичного вибору.

17. Друга проблема полягає в тому, що політична і правова відповідальність виборних представників є складним питанням, яке також включає норми імунітету. Наскільки предметом вирішення є порушення конституційних і законодавчих положень, було б більш придатним здійснювати припинення парламентського мандата шляхом правової процедури, яка б узгоджувалася із принципом верховенства права та уникала б використання неясних понять, що могло б призвести до свавільних тлумачень, по суті мотивованих політичними причинами. Посилання на порушення будь-якого нормативного акта без подальшої кваліфікації дійсно є небезпечним, тому що розширює поза всякі межі підставу для відкликання. Тому краще залишити такі рішення щодо дострокового припинення мандатів у повноваженнях самої Верховної Ради під контролем судового органу, такого як Конституційний суд, але не виборцям.

18. Частина II Закону вносить зміни до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», запроваджуючи можливість відкликання місцевих депутатів політичною партією (виборчим блоком політичних партій), за виборчим списком відповідної організації якої він/вона був/була обраний/обрана. Оскільки ця можливість тлумачиться подібно як у випадку Верховної Ради Криму, можна просто послатися, *mutatis mutandis*<sup>\*</sup>, на відповідні коментарі, наведені вище<sup>7</sup>.

19. Частина V Закону, яка містить «Прикінцеві положення», не виключає, що ті депутати, які залишили свої партії після 26 березня 2006 року, проте перед набранням чинності цим законом, можуть бути відкликані. Така можливість суперечить забороні зворотної дії в часі, загальновизнаному принципу, який також ясно висвітлений у статті 58 Конституції України.

## V. Висновки

20. Закон, що підлягає експертизі, залишає важливі рішення щодо статусу депутатів керівним органам партій та виборцям, що в обох випадках не надає необхідних гарантій незалежності та нейтральності, брак необхідної правової експертизи та в цілому не може відповідати вимогам, що випливають із верховенства права. При відсутності судового перегляду права і свободи депутатів недостатньо гарантовані.

21. Відкликання депутатів політичними партіями відбиває подібні положення Конституції України, які були суворо критиковані Венеціанською Комісією в минулому на тій підставі, що вони порушують принцип вільного і незалежного мандата депутатів, запроваджуючи імперативний мандат, несумісний із традиційною і загальноприйнятою доктриною представницької демократії.

<sup>\*</sup> З відповідними змінами (лат. – прим. ред.)

<sup>7</sup> Див. §§ 12-14 вище.

22. Хоча зміни, які розглядаються, виправдовуються необхідністю зміцнення партійної дисципліни, вони заходять задалеко, оскільки не дозволяють депутатам залишатися в контактi з виборцями та відповідати на зміни у публічній думці. Політичні конфлікти не повинні розв'язуватися такими жорсткими нормами: демократичні принципи вимагають, щоб конфлікт розв'язувався через вільні дискусії між політичними партіями та громадськістю взагалі. Заборонаю переходу депутата з одної політичної групи до іншої, особливо якщо такий перехід є необхідною платою за політичний, соціальний та економічний розвиток, засвідчений суспільством, ці зміни різко розривають зв'язки між громадянським суспільством і парламентом.

23. З огляду на викладене вище, запровадження відкликання представників виборцями та/або відповідними партіями, як на місцевому рівні, так і в Криму, суперечить європейським стандартам і породжує питання узгодженості з Конституцією України. Тому Венеціанська Комісія настійно рекомендує усунути їх з правової системи України.

**ВИСНОВОК  
ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ  
ПРО СТАТУС НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ**

**ухвалений Венеціанською комісією на її 72 пленарній сесії  
(Венеція, 19-20 жовтня 2007 року)**

**на основі коментарів  
пана Серджіо БАРТОЛЕ (Заступник члена Комісії, Італія)  
пана Петера ПАЧОЛАЯ (Член Комісії, Угорщина)**

**I. Вступ**

1. Листом від 11 травня 2007 року пан Віталій Шибко, Голова Комітету у закордонних справах Верховної Ради України та голова української делегації до Парламентської Асамблеї Ради Європи, звернувся із запитом про експертний висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону про внесення змін до Закону про статус народних депутатів України, внесенного парламентською фракцією «Блок Юлії Тимошенко» (CDL (2007)071).

2. Пан Серджіо Бартоле та пан Петер Пачолай були призначені доповідачами. Цей проект висновку був розроблений на основі їх коментарів (CDL(2007)069 та CDL(2007)070), і ухвалений Комісією на її 72 пленарній сесії (Венеція, 19-20 жовтня 2007 року).

**II. Засади**

3. Ці коментарі ґрунтуються на неофіційному англійському перекладі проекту Закону про внесення змін, який є часом двозначним і йому бракує ясності. Англійський текст може неточно відтворювати оригінальну версію у всіх пунктах, і, відповідно, певні зауваження можуть бути спричинені перекладом.

4. Проект змін пропонує запровадити пункт 6 частини другої статті 81 Конституції України<sup>1</sup>, що передбачає дострокове припинення депутатського мандату у випадку, якщо він/вона не входить до парламентської фракції, що представляє політичну партію, від якої він/вона був/була обраний/обрана, або у разі його/її виходу із такої фракції. Частина шоста статті 81 Конституції також передбачає прийняття закону для врегулювання дострокового припинення повноважень депутата<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Пункт 6 частини другої статті 81 стверджує: «Повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі: 6) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції».

<sup>2</sup> Відповідно до частини шостої статті 81: «У разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу від-

5. Запропонована нова Стаття 4\* встановлює три різні визначення невходження до відповідної парламентської фракції (п. 2) та три інші визначення виходу із відповідної парламентської фракції (п. 3).

### III. Основні питання що піднімаються у проекті змін

6. Ці нові запропоновані визначення складають певний прогрес, оскільки вони уточнюють розуміння та обсяг зазначених вище конституційних положень. Це частково відповідає одному із критичних зауважень, висловлених Венеціанською Комісією, а саме, що дискреція, яка надається вищому керівному органу відповідної політичної партії, наділеному вирішувати питання про дострокове припинення депутатського мандата, є надто широкою<sup>3</sup>. Тим не менш, це критичне зауваження залишається в силі, оскільки два положення все ще можуть викликати труднощі у тлумаченні стосовно дискреції вищого керівного органу партії: «відмова депутата від участі у діяльності фракції» та «реальна протидія діяльності фракції» (див. пункт 2 запропонованої статті 4\*), так само як «входження народного депутата до коаліції всупереч узгодженій позиції депутатської фракції» (див. пункт 3 запропонованої статті 4\*).

7. Пам'ятаючи, що проект Закону про внесення змін загалом виглядає таким, що відповідає конституційним положенням, зауважимо, що один елемент іде далі і є дуже проблематичним: пункт 5 запропонованої статті 13 передбачає, що «народний депутат не може бути позафракційним». Ця норма є явним і грубим порушенням європейської традиції вільного мандату членів парламенту, оскільки вона встановлює виключну роль партії представляти виборців.

8. З більш загальної точки зору, у проекті Закону про внесення змін чітко прослідковується та ж логіка, що й у Законі про зміни до деяких законів щодо статусу депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад (CDL (2007)003), що був прийнятий 12 грудня 2007 року та щодо якого Венеціанська комісія вже ухвалила критичний висновок цього року раніше: Комісія *inter alia* прийшла до висновку, що закон надав можливість приймати важливі рішення про статус депутатів керівним органам партій та виборцям, «які не надають необхідних гарантій щодо незалежності та нейтральності», так що відкликання депутатів, як передбачене українським правопорядком, «порушує принцип вільного та незалежного мандата депутата, запроваджуючи імперативний мандат, який несумісний з традиційною і загальноприйнятою доктриною представницької демократії»<sup>4</sup>.

---

повідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення».

<sup>3</sup> Див. Висновок щодо Закону про внесення змін до законодавства про статус депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих ради в Україні, CDL-AD(2007)018, ad § 14.

<sup>4</sup> CDL-AD(2007)018, ad §§ 20-21. Див. також консолідований Висновок щодо проекту української конституційної реформи, ухвалений Венеціанською Комісією на її 47 пленарній сесії 6-7 липня 2001 року, CDL-INF(2001)11 ad Point 1; Висновок щодо трьох

9. Зважаючи на вказане вище, проект Закону про внесення змін не може сприяти зміцненню демократії в Україні. Скоріше він зруйнує свободу депутатів, які будуть зобов'язані діяти відповідно до рішень, прийнятих вищим органом їх партії, якщо вони не хочуть бути позбавлені своїх повноважень. Хоча влада партії явно буде підсилена, не повинно лишитись непоміченим те, що навіть необхідність підвищення партійної дисципліни не виправдовує запровадження імперативного мандата<sup>5</sup>. Більше того, такий розв'язок не дає можливості депутатам вільно спілкуватися із виборцями і відповідно реагувати на зміни суспільної думки. Нарешті, він зміцнює владу керівних органів партії, в той час як політичні конфлікти переважно мали б вирішуватися шляхом вільних дебатів між політичними партіями та суспільством взагалі.

#### IV. Висновки

10. Проект Закону про внесення змін має метою реалізації положень Конституції України, що запроваджують імперативний мандат, механізм, що вже неодноразово був критикований Венеціанською Комісією.

11. Тоді як певні елементи у розглянутому проекті можна вважати позитивними, оскільки вони певним чином обмежують надмірну дискрецію, надану керівним органам політичних партій, його основна філософія залишається несумісною з європейськими стандартами та практикою. Більш того, запровадження заборони виходу депутата з фракції є явним та грубим порушенням європейської традиції вільного мандату членів парламенту.

12. Зважаючи на те, що проект Закону про внесення змін знову пропонує розв'язок, несумісний з європейськими стандартами, та незважаючи на його чітку конституційну основу, Венеціанська Комісія рішуче рекомендує його усунення з українського правового порядку. Українська влада повинна також розглянути зміни до статті 81 Конституції з метою виключення положень, що запроваджують імперативний мандат для членів Верховної Ради.

---

проектів Законів, що пропонують внесення змін до Конституції України, ухвалений Венеціанською Комісією на її 57 пленарній сесії 12-13 грудня 2003 року, CDL-AD(2003)19, ad §§ 19-22; Висновок щодо змін до Конституції України, прийнятих 8.12.2004, ухвалений Венеціанською Комісією на її 63 пленарній сесії 10-11 червня 2005, CDL-AD(2005)015, ad §§ 10-13.

<sup>5</sup> CDL-AD(2007)018, ad § 22.

**КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ  
ЩОДО ЗАБОРОНИ ТА РОЗПУСКУ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ  
ТА ПОДІБНИХ ЗАХОДІВ**

**ухвалені Венеціанською Комісією на її 41 пленарній сесії  
(Венеція, 10-11 грудня 1999 року)**

**I. Вступ**

У відповідь на запит Генерального Секретаря Ради Європи Європейська комісія за демократію через право провела огляд щодо заборони політичних партій та подібних заходів.

Країни, які співпрацюють з Венеціанською комісією, отримали прохання відповісти на питальник щодо заборони політичних партій, що покриває питання існування норм заборони політичних партій чи забезпечення подібних заходів, щоби вивчити існуючу ситуацію у різних країнах. 40 країн надали відомості для вивчення.

Наслідки вивчення висвітлили такі питання:

- a) діяльність партій всюди гарантується принципом свободи об'єднань;
- b) у ряді країн, які дали відповіді на питальник, існує можливість застосування санкцій до політичних партій, які не поважають певного набору регулювань, через заборону або розпуск політичних партій;
- c) процедури, що стосуються заходів, які обмежують діяльність політичних партій, показують увагу властей щодо дотримання принципу свободи об'єднань.

На своєму 35 пленарному засіданні у Венеції 12-13 червня 1998 року Комісія прийняла доповідь щодо заборони політичних партій та подібних заходів (CDL-INF (98) 14). Доповідь дає належний вихідний пункт для подальшого аналізу питання. Беручи до уваги важливість питання, Комісія вирішила продовжити свою роботу, маючи на увазі розробити проект керівних принципів у цій сфері.

Підкомісія з демократичних інституцій на її 6 засіданні (Венеція, 10 грудня 1998 року) призначила доповідачів для розробки попереднього проекту керівних принципів щодо заборони політичних партій та подібних заходів до її першого засідання у 1999 році.

Проект керівних принципів щодо заборони політичних партій був обговорений Підкомісією з демократичних інститутів на її засідання 17 червня 1999 року. Члени Підкомісії внесли ряд поправок у текст, підготований п. Олександром Фаркашем і переглянутий Секретаріатом Комісії на основі коментарів пп. Каарло Туорі та Джозефа Саїда Пулічіно. Крім того, Секретаріату було доручено підготувати пояснювальний меморандум до керівних принципів.

Підкомісія з демократичних інституцій продовжила обговорення проекту керівних принципів щодо заборони політичних партій та подібних

заходів та пояснювальну доповідь на своєму засіданні у Венеції 9 грудня 1999 року і вирішила винести їх на пленарне засідання. Венеціанська комісія прийняла обидва документи і вирішила скерувати їх до Парламентської Асамблеї та Генерального Секретаря (41 пленарне засідання, Венеція, 10-11 грудня 1999 року).

## **II. Керівні принципи щодо заборони політичних партій та подібних заходів**

Венеціанська комісія:

Будучи покликаню підтримувати основні принципи демократії, верховенства права та захисту прав людини, у контексті підвищення демократичної безпеки для усіх по всій зоні Ради Європи,

Беручи до уваги суттєву роль політичних партій у будь-якій демократії, вважаючи, що свобода політичних поглядів та свобода об'єднань, включно з політичними об'єднаннями, представляє основні права людини, гарантовані Європейською конвенцією про захист прав і основних свобод людини, і є первинними елементами будь-якої справжньої демократії, як викладено у Статуті Ради Європи,

Особливо турбуючись практикою держав у галузі захисту (і впровадження) практичного використання прав на свободу об'єднань та свободу вираження поглядів,

Будучи вірною принципу, що ці права не можуть бути обмежені інакше, аніж рішенням компетентного судового органу при повній повазі до верховенства права та права на чесний судовий розгляд,

Визнаючи потребу подальшого поширення майбутніх стандартів у цій галузі, заснованих на Європейській конвенції про захист прав людини і на цінностях європейського правового спадку,

Прийняла такі керівні принципи:

1. Держави повинні визнавати, що кожен має право об'єднуватися вільно у політичні партії. Це право повинно включати свободу мати політичні погляди та отримувати і поширювати інформацію без перешкод з боку публічних властей і без огляду на кордони. Вимога щодо реєстрації політичних партій не розглядається сама по собі як порушення цього права.

2. Будь-які обмеження у здійсненні згаданих вище основних прав людини через діяльність політичних партій несумісні з відповідними положеннями Європейської конвенції про захист прав людини та іншими міжнародними договорами як у звичайний час, так і у випадках надзвичайного стану.

3. Заборона чи примусовий розпуск політичних партій може бути оправдана лише у випадку партій, які пропагують застосування насильства чи використовують насильство як політичний засіб для повалення демократичного конституційного порядку, таким чином підриваючи права і свободи, гарантовані конституцією. Сам лише факт, що партія пропагує мирні зміни до конституції не повинен розглядатися як достатній для її заборони чи розпуску.

4. Політична партія як ціле не може нести відповідальності за індивідуальну поведінку її членів, не санкціоновану партією в рамках політичної (публічної) чи партійної діяльності.

5. Заборона чи розпуск політичних партій як дуже далекосяжний захід повинен застосовуватися з крайньою стриманістю. Перш ніж звертатися до компетентного судового органу щодо заборони чи розпуску партії, уряд чи інший орган влади повинен оцінити, беручи до уваги ситуацію в конкретній країні, чи ця партія дійсно становить небезпеку вільному і демократичному політичному порядку або правам окремих осіб і чи таку небезпеку не можна усунути іншими, менш радикальними заходами.

6. Правові заходи, спрямовані на заборону чи законний примусовий розпуск політичних партій повинні бути наслідком судового рішення, яким встановлено неконституційність, і повинні розглядатися як заходи виняткової природи та застосовуватися з дотриманням принципу пропорційності. Кожен такий захід повинен базуватися на достатніх доказах, що саме партія, а не тільки її індивідуальні члени переслідують політичні цілі з використанням чи підготовкою до використання неконституційних засобів.

7. Рішення про заборону чи розпуск політичної партії повинно прийматися Конституційним судом чи іншим відповідним судовим органом за процедурою, що забезпечує усі гарантії належного процесу, відкритості та чесного судового розгляду.

### **III. Пояснювальна доповідь до керівних принципів щодо заборони політичних партій та подібних заходів**

Доповідь Венеціанської комісії про заборону політичних партій та подібні заходи (CDL-INF (98) 14) показала широку різноманітність підходів до цієї проблеми у різних державах. Метою цих керівних принципів щодо заборони політичних партій та подібних заходів є встановлення набору спільних принципів для усіх держав – членів Ради Європи та інших країн, які поділяють ті ж цінності, відображені у Європейській конвенції про захист прав та основних свобод людини. Європейська конвенція про захист прав та основних свобод людини є не лише ефективним інструментом міжнародного права, але також «конституційним інструментом європейського публічного порядку». Тому найкращий спосіб пояснити певні положення керівних принципів полягає у відсилці до відповідних статей цієї унікальної Конвенції.

#### **I**

1. Право вільно об'єднуватися у політичні партії є невід'ємною частиною свободи об'єднань, захищеної статтею 11 Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини у таких термінах\*:

---

\* Тут і нижче цитати з тексту Конвенції наводяться за виданням: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Конституція України (з предметними матеріалами). – Харків: «Інтелект-Прогрес», 2007. – С. 503.



*«1. Кожна людина має право на свободу мирних зборів і свободу об'єднання з іншими [...]*

*2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які встановлені законом в інтересах національної або громадської безпеки, для охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб і є необхідними в демократичному суспільстві. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції або органів державного управління».*

2. Хоча ця стаття не згадує спеціально про свободу формування політичних партій, а лише про свободу об'єднань взагалі, Європейський суд з прав людини неодноразово застосовував це положення у справах, які безпосередньо стосувалися свободи об'єднань у рамках політичних партій.

3. Право отримувати та поширювати інформацію без перешкод з боку публічних властей та безвідносно до кордонів має свої корені у статті 10 Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини, яка встановлює, що:

*«1. Кожна людина має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.*

*2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом 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 і є необхідними в демократичному суспільстві».*

4. На цей час право на свободу об'єднань у контексті Конвенції тлумачиться у більшості випадків разом із статтею 10. У своєму рішенні Європейський суд з прав людини встановив, що:

*«Незважаючи на її самостійне значення та власну сферу застосування, стаття 11 повинна також розглядатися у світлі статті 10. Захист поглядів та свобода їх вираження є однією з цілей свободи зборів та об'єднань, зафіксованої статтею 11. Це тим більше стосується політичних партій з огляду на їх суттєву роль у забезпеченні плюралізму і належного функціонування демократії».*

5. Незважаючи на те, що свобода об'єднань, включно із свободою утворювати політичні партії, повинна розглядатися як один із наріжних каменів плюралістичної демократії, у демократичному суспільстві можуть бути виправдані обмеження цього права відповідно до частини 2 статті 11. Більше того, стаття 17 Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини дозволяє певній державі встановити обмеження на програму, яку може ставити собі політична партія. Вона стверджує:

*«Ніщо в цій Конвенції не може тлумачитися як таке, що надає будь-якій державі, групі або особі будь-яке право займатися будь-якою діяльністю або вчиняти будь-яку дію, спрямовану на скасування будь-яких із тих прав і свобод, що викладені в цій Конвенції, або на їх обмеження в більшому обсязі, ніж передбачено в Конвенції».*

6. Отже, звичайна практика ряду європейських держав, яка вимагає реєстрації політичних партій, навіть якщо б вона розглядалася як обмеження права на свободу об'єднань та свободу вираження поглядів, не прирівнюється сама по собі до порушення прав, захищених статтями 11 та 10. З іншого боку, будь-яке обмеження повинно узгоджуватися з принципами законності і пропорційності.

## II

7. Жодна держава не може встановлювати обмеження, засновані лише на її внутрішньому законодавстві, ігноруючи свої міжнародні зобов'язання. Ця норма повинна застосовуватися як у звичайний час, так і у випадках надзвичайного стану. Такий підхід підтверджений практикою Європейського суду з прав людини.

8. Європейський суд з прав людини підтвердив у декількох випадках своєї судової практики, що політичні партії є видом об'єднань, суттєвих для належного функціонування демократії, і що з огляду на важливість демократії у системі Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини таке об'єднання, в тому числі політична партія, не може виводитися з-під захисту, який надається Конвенцією, тільки з тої підстави, що національні власті розглядають його діяльність як таку, що підриває конституційну будову держави і викликає накладання обмежень.

9. Будь-який відступ від Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини може бути здійснений тільки з дотриманням положень статті 15 Конвенції, яка встановлює, що такі відступи не можуть суперечити іншим міжнародним зобов'язанням держави (частина 1) і повинні мати обмежений строк застосування (частина 3).

## III

10. Як згадано у попередньому параграфі, заборона чи розпуск політичних партій може бути предметом розгляду, тільки якщо такий захід необхідний у демократичному суспільстві і якщо наявні конкретні докази що партія задіяна у діяльність, що загрожує демократії та основним свободам. Це може включати будь-яку партію, яка пропагує насилля у всіх формах як складову своєї політичної програми чи будь-яку партію, що має метою повалення існуючого конституційного ладу збройним шляхом, тероризм чи організацію підривної діяльності.

11. Більшість сучасних конституцій встановлюють механізми захисту демократії та основних свобод. У багатьох державах до законодавства про політичні партії чи до конституцій прямо включена загальна заборона на створення воєнізованих формувань, партій, які становлять загрозу існуванню держави чи її незалежності.

12. Партія, яка ставить за мету мирну зміну конституційного ладу законними методами, не може бути заборонена чи розпущена на основі свободи вираження поглядів. Просто виклики встановленому порядку самі по собі не розглядаються у ліберальній та демократичній державі як каране правопорушення. Будь-яке демократичне суспільство має інші механізми захисту демократії та основних свобод через такі механізми, як вільні вибори та, у деяких країнах, через референдуми у ситуаціях, коли може бути висловлене ставлення до будь-якої пропозиції щодо зміни конституційного ладу в країні.

#### IV

13. Жодна політична партія не повинна нести відповідальності за поведінку її членів. Будь-який обмежувальний захід, вжитий щодо політичної партії на підставі поведінки її членів, повинен бути підтверджений доказами, що відповідна особа діяла за підтримки цієї партії або що така поведінка була наслідком партійної програми чи політичних цілей. Якщо такий взаємозв'язок відсутній або не може бути встановлений, уся відповідальність повинна покладатися цілком лише на членів партії.

#### V

14. Заборона чи розпуск політичної партії у демократичному суспільстві є винятковим заходом. Якщо належні державні органи приймають рішення звернутися до суду з позовом щодо заборони політичної партії, вони повинні мати достатні докази існування реальної загрози конституційному ладу чи основним правам і свободам громадян.

15. Як було вказано у частині III цієї доповіді, компетентні органи повинні мати достатні докази того, що політична партія, про яку йдеться, пропагує насильство (включно з такими частковими проявами його, як расизм, ксенофобія та нетерпимість) або явно задіяна у терористичну чи іншу підривну діяльність. Державні органи повинні також оцінити рівень загрози демократичному ладу, а також те, чи ситуацію не можна виправити іншими заходами, як штрафи, інші адміністративні заходи впливу чи притягнення до суду окремих членів політичної партії, залучених до такої діяльності.

16. Очевидно, важливим фактором такої оцінки є загальна ситуація у країні. Водночас повинні також бути взятими до уваги стандарти розвинутої європейської демократичної практики, як уже було зауважено у попередніх параграфах. Навіть у випадку надзвичайного стану мають бути дотримані міжнародні зобов'язання держави, а будь-які заходи виняткового характеру повинні мати чітко визначену тимчасову дію відповідно до статті 15 Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини.

#### VI

17. Пункти 6 і 7 керівних принципів мають справу з роллю правосуддя у питанні заборони чи розпуску політичних партій; тому вони можуть розглядатися разом.

18. Роль правосуддя у питаннях заборони чи розпуску політичних партій суттєва. Як видно із доповіді Венеціанської комісії, у цій сфері уповноваженими можуть бути різні судові органи. У деяких державах ці питання лежать у межах повноважень Конституційних судів, тоді як в інших перебувають у сфері діяльності судів загальної юрисдикції.

19. Безвідносно до того, які судові органи мають повноваження у цій сфері, перший крок повинен полягати у встановленні неконституційного характеру діяльності політичної партії. Суд повинен вивчити докази, подані проти політичної партії, і встановити, чи вона вчинила серйозне правопорушення проти конституційного ладу. Якщо це так, уповноважений судовий орган повинен прийняти рішення про заборону чи розпуск за процедурою, який надає усі гарантії належного процесу, відкритості та чесного судового розгляду та з дотриманням стандартів, встановлених Європейською конвенцією про захист прав та основних свобод людини.

## ЗАБОРОНА ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ПОДІБНІ ЗАХОДИ

### ДОПОВІДЬ

прийнята Комісією на її 35 сесії (Венеція, 12-13 червня 1998 року)

### ВСТУП

#### А. Засади

У відповідь на запит Генерального Секретаря Ради Європи Європейська комісія за демократію через право провела огляд щодо заборони політичних партій та подібних заходів.

Було необхідним більш детально вивчити це питання через важливість політичних партій у скріпленні основ демократії, зокрема у країнах, у яких до недавнього часу існували авторитарні режими правління. Вибори, які є основоположним каменем демократії, немислими без активної участі в них вільно утворених політичних партій. А свобода політичних об'єднань є політичною формою ширшої основної свободи об'єднань.

Цей порівняльний огляд законодавства та практики у країнах, що беруть участь у роботі Венеціанської Комісії, визначає спільні цінності у Європейському конституційному спадку у цій галузі з наміром поліпшення інформованості з цього питання і, де можливо, виводячи уроки з рішень, застосованих за кордоном. Огляд базується на відповідях на питальник (документ CDL-PP(98)1) щодо заборони політичних партій, що охоплює питання існування норм щодо заборони політичних партій чи забезпечення подібних заходів, а також меж, у яких вони застосовуються.

Відповіді були отримані від таких країн: Албанія, Аргентина, Австрія, Азербайджан, Білорусь, Бельгія, Боснія та Герцеговина, Болгарія, Канада, Хорватія, Чеська Республіка, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Грузія, Німеччина, Греція, Угорщина, Ірландія, Італія, Японія, Киргизстан, Латвія, Ліхтенштейн, Литва, Молдова, Нідерланди, Норвегія, Польща, Португалія, Румунія, Росія, Словаччина, Іспанія, Словенія, Швеція, Швейцарія, Туреччина, Україна, Уругвай (див. документ CDL-PP(98)2).

#### В. Загальні положення

Правовий підхід до політичних партій значно відрізняється у різних країнах.

Реєстрація політичних партій, наприклад, не є необхідною у всіх правових системах. Немає вимог щодо реєстрації, наприклад, у *Німеччині*, *Греції* або *Швейцарії*. У *Данії* та *Нідерландах* політичні партії не зобов'язані бути зареєстрованими, проте від них вимагаються певні формальності для участі у виборах. В *Ірландії* реєстрація просто дає змогу партії поставити свою назву поряд із іменами своїх кандидатів, в той час як у *Швеції* вона захищає виняткове право партії використовувати свою назву.

У деяких країнах, де від політичних партій *вимагається* реєстрація, це є лише формальністю, як в *Австрії, Іспанії, Уругваї* чи *Норвегії*, де єдиною умовою реєстрації є зібрання 5000 підписів. В інших країнах, проте, влада має бути впевнена, що партія відповідає матеріальним вимогам для здійснення своєї політичної діяльності (так є, наприклад, у *Чеській республіці, Латвії, Польщі* та *Росії*).

Подальші відмінності знаходимо на юридичному рівні – конституційному чи законодавчому, – на якому розглядаються питання, що стосуються політичних партій. В той час як всі вони гарантують *свободу об'єднань* – основу діяльності політичної партії, – конституції значно відрізняються за ступенем деталізації цього питання. Деякі конституції не містять жодних конкретних згадок про політичні партії (*Албанія, Фінляндія, Ірландія, Швейцарія*). Однак у більшості випадків, гарантуючи свободу об'єднань та згадуючи політичні партії, конституції містять детальний перелік випадків, за яких діяльність партій може бути обмежена. *Німецька* конституція, наприклад, передбачає заборону партій, які своїми цілями або через поведінку їх членів можуть призвести до порушення вільного демократичного конституційного порядку або спричинити його повалення. Конституція *Грузії* забороняє формування політичних партій, метою яких є руйнування конституційного ладу, порушення національної незалежності або територіальної цілісності, поширення війни та насильства або ж заохочення етнічної та релігійної ненависті чи суспільних заворушень, а також забороняє створення військових сил політичними партіями, тоді як партії, що засновані на географічному або регіональному критерії, заборонені законом (*State Authorities Act*). З іншого боку, у *Словаччині* Конституція містить загальні норми, що обмежують свободу об'єднань у випадках, передбачених законом, коли це необхідно у демократичному суспільстві для захисту національної безпеки та публічного порядку, для попередження злочинів та захисту прав та свобод інших та для дотримання принципу розмежування партій та держави; звичайний закон визначає точний перелік обставин, за яких партії можуть бути заборонені. Серед тих конституцій, які торкаються питання політичних партій, конституція *Португалії*, здається, має найбільш деталізований підхід, окреслюючи обсяг свободи об'єднань, особливо у політичній сфері, і даючи перелік більшості обмежень щодо діяльності політичних партій включно з їх внутрішньою організацією. В *Австрії* певні аспекти закону про політичні партії мають конституційний характер.

Заходи, передбачені у питальнику, були або *превентивними* – заборона формування політичної партії чи відмова її реєструвати, – або *репресивними* – розпуск партії. Четвертий тип передбачених заходів – заборона партії брати участь у виборах – по суті не застосовується принаймні у державах, які надали відповіді на питальник, але може стати наслідком одного з інших заходів. Замість того, щоб окремо вивчати ці заходи, ми побудуємо наш огляд таким чином.

*Перша* і найбільш деталізована частина вивчить обмеження щодо політичної діяльності, передбачені у законодавстві різних держав, які відповіли на питальник. В основному ці обмеження пов'язані із діяльністю або з

цілями політичних партій та їх членством або структурою, реальними характеристиками, які будуть вивчені у другому розділі частини першої цієї доповіді. Перший розділ цієї частини, короткий за обсягом, буде присвячений обмеженням формальної природи, що стосуються таких характеристик, як назва, кількість членів та процедури реєстрації.

Дотримуючись цього погляду на законодавчі положення, друга частина буде вивчати відповідні прецеденти, бо для того, щоб оцінити реальний вплив заходів щодо обмеження діяльності політичних партій, важливо встановити, наскільки часто вони застосовуються.

Нарешті, третя частина надасть огляд органів, компетентних у цих справах.

## **I. Обмеження діяльності політичних партій за національним законодавством**

### **A. Формальні обмеження**

Вони в основному стосуються реєстрації партій, а тому тих країн, де реєстрація у цей час вимагається.

Норми у цій сфері часто стосуються назви партії. Ідея полягає в уникненні ризику непорозуміння. У Литві, наприклад, законодавство передбачає можливість реєстрації лише партій чи організацій, чії назви або символіка відрізняються від назв і символіки існуючих партій чи організацій. В Естонії партії може бути відмовлено у реєстрації, якщо її назва подібна до назви існуючої партії або до тієї, що існувала у минулому. За законодавством Канади назва партії, її скорочена назва або аббревіатура, так само як її логотип не повинен бути джерелом непорозуміння щодо зареєстрованих партій або щодо тих, чия заявка на реєстрацію перебуває у процесі розгляду. Якщо назва не була зареєстрована, звичайне цивільне законодавство про назви юридичних осіб виключає можливість використання назв, що можуть спричинити непорозуміння. Конституція Португалії ясно забороняє партіям використання символіки, яку легко сплутати з державними або релігійними символами. У Словенії назви, аббревіатури чи символіка політичних партій не повинні нагадувати назви, аббревіатури чи символіку державних або регіональних інституцій.

У деяких країнах існують більш жорсткі обмеження стосовно назв партій. У Канаді, наприклад, назви партії не можуть містити слова «незалежний». У Португалії партії не можуть використовувати назви, що включають пряме посилання до релігії або церков «без школи для філософій чи ідеологій, що лежать в основі їх програм». У Словенії назви партій не можуть містити назву іноземних країн, партій, фізичних або юридичних осіб. В Аргентині назви політичних партій не можуть містити власних імен або слів «Аргентина», «національний», «міжнародний» та їх похідних. Ці обмеження не мають прямого впливу на програми та діяльність зазначених політичних партій і тому по суті є формальними обмеженнями. Однак це не так, якщо назви заборонено через те, що вони можуть вплинути на міжнародні стосунки країни, або тому що вони є вираженням або можливою причиною расових, класових або релігійних заворушень.

Створення та довговічність політичної партії часом підпорядковане критерію її вагомості. Вагомість партії може вимірюватися у термінах її членства: за законом *Естонії* партія загалом повинна мати принаймні 1000 членів; у *Латвії*, *Литві* та *Білорусії* мінімальна кількість засновників встановлюється відповідно 200, 400 та 500 осіб. У *Канаді* партії, які не висувають кандидатів принаймні у 50 округах, виключаються з реєстру, проте це очевидно не перешкоджає членам цих організацій балотуватися індивідуально. В *Румунії* на вимогу департаменту Генерального прокурора муніципальний суд Бухареста може розпустити партію за бездіяльність, якщо вона не здатна висунути кандидатів хоча б у 10 округах, самостійно чи як складова блоку, в двох підряд виборчих кампаніях, або якщо вона не проводила свого з'їду протягом 5 років. У *Хорватії* партія перестає існувати, якщо вона припиняє свою діяльність, або якщо проміжок часу між двома зібраннями її керівного органу вдвічі перевищує встановлений її статутом. В *Угорщині* партія може бути розпущена, якщо вона не функціонувала принаймні рік і кількість її членів постійно була нижчою за встановлений законом мінімум.

Численні національні законодавчі акти регулюють *фінансування* політичних партій, зокрема якщо існують внески з публічних коштів. Проте в абсолютній більшості країн неспроможність дотриматися цим норм не призводить до розпуску відповідної партії чи до подібних заходів. В *Албанії* партія може бути заборонена за нездатність опублікувати свої фінансові ресурси або надати їх для інспекції. В *Україні* систематичне порушення правил фінансування партій може призвести до розпуску відповідної партії. Ці правила надзвичайно строгі; наприклад, політичні партії не мають права отримувати кошти від іноземних держав або їх громадян, міжнародних організацій, осіб без громадянства або підприємств, у яких державі належить пакет акцій більш як 20%. В інших країнах застосовуються фінансові санкції: в *Аргентині*, наприклад, покаранням є штраф, удвічі більший за розмір нелегального внеску.

Реєстрація політичних партій може бути підпорядкована іншим формальностям. В *Естонії*, наприклад, заявки на реєстрацію мають містити статут партії, назви, адреси, та телефонні номери лідерів партії, політичну програму, список членів партії з їх іменами, адресами, і, за необхідності, партійну емблему; законодавство *Канади* вимагає щоб заяви на реєстрацію були підписані лідером партії, містили повну назву партії, ім'я та адресу лідера, адресу її офісу, назви та адреси виконавчих органів партії та імена, адреси й підписи 100 членів партії, які мають право голосу.

## **В. Матеріальні обмеження**

а. Матеріальні обмеження діяльності політичних партій, особливо ті, що можуть призвести до заборони політичної партії або до чогось подібного, значно відрізняються у різних країнах.

У деяких країнах просто відсутнє законодавство, що мало б регулювати такі заходи. Одним із прикладів є *Бельгія*. У *Греції*, хоча конституція обумовлює, що організація партії та її діяльність мають служити вільному



функціонуванню демократичної системи, у разі неспроможності партії відповідати вказаній вимозі жодні санкції не застосовуються. В *Австрії* відсутні положення щодо заборони або розпуску політичних партій, за винятком заборони відновлення націонал-соціалістичної партії та її організації.

б. У ряді країн законодавство передбачає санкції проти партій, які переслідують певну *цілі* або дотримуються певної *поведінки*.

1. Як ми бачили раніше, наприклад, закон може вимагати, щоб партії дійсно діяли. В *Ірландії* вимагається ефективна політична активність: для того щоб бути зареєстрованою, партія повинна бути «справжньою політичною партією, організованою в державі або її частині», щоб виставляти кандидатів на виборах до нижньої палати парламенту, європейських виборів або місцевих виборів. Згідно з рішенням Верховного суду, мета цієї норми полягає у тому щоб уникнути збільшення кількості «фіктивних політичних партій, чії наміри та цілі є дуже далекими від політичної сфери». Слід також зауважити, що єдиним наслідком реєстрації політичної партії є те, що її назва може з'явитися поряд з іменами її кандидатів на національних та європейських виборах.

2. У тих країнах, де застосовується *загальне законодавство щодо об'єднань громадян, угруповання з незаконними або аморальними цілями* позбавлені законного статусу або можуть бути розпущені органами судової влади, як у *Швейцарії*, *Ліхтенштейні* або *Фінляндії*, де об'єднання громадян також може бути розпущене, якщо його діяльність суперечить статутній меті. *Естонське* законодавство передбачає, що об'єднання може бути розпущене судом, якщо його цілі або діяльність суперечить конституційному ладу, закону, моралі, або проголошеним цілям об'єднання, а також за ведення діяльності, спрямованої на отримання прибутку, та у випадку банкрутства. В *Іспанії* політична партія може бути розпущена за те, що вона є кримінальним об'єднанням відповідно до кримінального кодексу, зокрема якщо її метою є здійснення або сприяння у здійсненні злочину, або якщо вона є озброєною чи терористичною групою або організацією. В *Азербайджані* конституція уповноважує суди припинити діяльність об'єднань, які порушують Конституцію та закони. Об'єднання можуть також бути розпущені за вчинення правопорушень: таке положення існує у *російському* законодавстві, але, відповідно до принципу пропорційності, воно застосовується лише у випадку серйозного або повторюваного правопорушення.

3. Політична діяльність, яку реально проводять партії, може підлягати певним обмеженням. Можуть бути зроблені кроки, спрямовані проти партій, які загрожують основним свободам. В *Албанії* заборонені партії, чії програми або діяльність є антинародними, антидемократичними або тоталітарними, як і ті партії, мета або діяльність яких суперечать основоположним принципам норм права та демократії, суверенітету народу, плюралізму та рівності політичних партій, поділу влади та незалежності суду. Як *Чеська республіка*, так і *Словацьчина* забороняють партії, які намагаються використати конституцію, щоб перешкодити іншим політичним партіям прийти до влади конституційним шляхом, або ті, що підривають рівність

між громадянами. У Німеччині, якщо мета партії або поведінка її членів створює загрозу порушення або повалення вільного демократичного конституційного ладу, вона може бути заборонена. За Французькою конституцією політичні партії повинні поважати демократію. У Туреччині партіям заборонені інтриги для встановлення влади диктатора. В Італії партії повинні застосовувати демократичні методи у своїй публічній діяльності та у відносинах з іншими партіями та рухами. Проте відсутня вимога щодо демократичності їх політичних програм, хоча Конституція забороняє відродження фашистської партії. У Молдові закон забороняє формування та діяльність партій які заохочують використання авторитарних та тоталітарних режимів правління.

4. У такому ж дусі ряд країн заборонили *екстремістські партії*. Конституція Португалії забороняє, наприклад, фашистські або расистські партії. У Польщі заборонені ті партії, чії програми засновані на тоталітарних методах та процедурах нацизму, фашизму та комунізму, і ті, чії програми або діяльність засновані на расистській чи націоналістичній ненависті. В Австрії, де націонал-соціалістична партія та її організації були розпущені спеціальним законом, вони не можуть бути відроджені.

5. Заохочення дискримінації, ненависті або жорстокості може також призвести до заборони партії. Прикладів вистає. У Франції партії можуть бути заборонені за заохочення дискримінації, ненависті або насильства щодо особи або групи осіб через їх походження або за їх неналежність до певної етнічної групи, нації, раси чи релігії; або за поширення ідей чи теорій, які виправдовують або заохочують таку дискримінацію, ненависть чи насильство. В Іспанії ситуація подібна, проте на додаток до раси та вірування також беруться до уваги стать, сексуальна орієнтація, сімейний статус, хвороби та непрацездатність. Політичні партії, які заохочують расову ненависть, також заборонені, наприклад, конституціями Білорусі та України, тоді як і Азербайджані законодавство робить наголос на расових, національних та релігійних конфліктах. За болгарським законодавством партії можуть бути заборонені як за сповідування фашистських ідеалів, так і за розпалювання расових, національних, релігійних або етнічних заворушень. Російська конституція забороняє створення та діяльність суспільних об'єднань, мета або дії яких призводять до соціальних, расових, етнічних та релігійних суперечностей.

6. Конституції Данії та Португалії, наприклад, допускають заборону партій які використовують або заохочують насильство, навіть якщо вони не є підривними або расистськими. В Албанії закон забороняє партії, які привертають увагу до своїх цілей та намагаються досягти їх шляхом насильства, використання зброї та іншими антидемократичними методами. Заборона пропаганди війни (Білорусь, Україна) має подібну мету. У Грузії та Латвії партії можуть бути заборонені за заохочення насильства шляхом пропаганди. Ми вже бачили, що деякі держави можуть скасовувати партії за заохочення ненависті, зокрема расової ненависті; такі засоби в основному мають метою попередження актів насильства. У Білорусі конституція забороняє партії, які породжують соціальний неспокій.

7. У деяких країнах закон забороняє політичні партії які є загрозою для існування (Німеччина) або незалежності (Україна) держави. Французька конституція вимагає щоб партії поважали національний суверенітет. Інші, більш обмежувальні тексти просто захищають територіальну цілісність держави (Боснія та Герцеговина, Болгарія, Франція, Молдова, Росія, Словаччина, Туреччина). В Албанії партіям не дозволено підтримувати антинациональні програми або антинациональну діяльність; точні рамки цієї норми, звичайно, важко визначити. В Аргентині заборонені партійні назви із значеннями, що можуть вплинути на міжнародні відносини країни.

8. Законодавство для захисту певних інституцій часом іде значно далі від захисту територіальної недоторканості нації та боротьби із партіями, які ставлять під загрозу основні свободи. У ліберальній та демократичній державі простий виклик встановленому порядку сам по собі не вважається караним правопорушенням. Тип забороненої підривної діяльності є по суті зверненням до насильницьких методів повалення влади (саме так є, наприклад, в Азербайджані, Болгарії, Естонії та Україні). У Ліхтенштейні суди можуть розпустити організації, чия мета або ціль становлять небезпеку для держави. Шведська конституція передбачає заборону партій, які створюють небезпеку для держави; проте існує загальна згода, що настільки екстремальні заходи мають проводитись лише під час стану війни. Російська та українська конституції також забороняють політичні партії, що створюють загрозу безпеці держави. Додаткове обмеження у конституції Білорусії забороняє партії та інші організації, метою яких є зміна конституційного ладу країни.

9. Турецька конституція, як і законодавство Боснії та Герцеговини, передбачає загальним чином розпуск партій, які заохочують злочини. За конституцією Португалії об'єднання можуть бути створені за умови, що їх цілі не суперечать кримінальному законодавству країни.

10. У деяких із колишніх радянських держав законодавство розроблене так, щоб уникнути будь яких непорозумінь між політичною партією та державою. У Словаччині, наприклад, партіям відмовляють у реєстрації, якщо їх статuti передбачають діяльність, яка є виключною прерогативою органів державної влади. У Киргизстані конституція ясно забороняє об'єднання політичних партій та державних органів та включення діяльності держави до програм та рішень партії. Конституція Угорщини забороняє політичним партіям здійснювати політичну владу безпосередньо або через контроль органу держави; члени партії або її лідери не можуть займати державні посади. У Вірменії політичні партії переймати публічну владу.

11. Деякі держави забороняють політичну діяльність партії у деяких суспільних сферах. У Словаччині законодавство дуже обмежувальне: наприклад, можна відмовити у реєстрації партії, яка хоче здійснювати політичну діяльність у збройних силах чи, більш загально, за місцем праці. Подібне законодавство існує в Словенії. В Азербайджані та Киргизстані заборонена партійна діяльність всередині державних органів. У Киргизстані також військовослужбовці та працівники у галузі національної безпеки та юстиції не можуть бути членами політичних партій чи навіть робити заяви на підтримку політичних партій. В Україні це правило стосується публічного сектора у цілому.

12. Більш того, загальна заборона на створення приватних військових або воєнізованих формувань часом спеціально включається в законодавство про політичні партії (Албанія, Чеська Республіка, Естонія, Грузія, Словаччина, Україна) або в конституцію (Португалія). В Естонії сам факт, що організація має зброю, виключає її діяльність як політичної партії.

с. Інші обмеження, які накладаються окремими державами на політичні партії, включають:

1. Обмеження щодо національності. У Латвії політичні партії можуть діяти, лише якщо хоча б половина їх членів є латишами. Деякі держави забороняють діяльність зарубіжних політичних партій, тобто партій, заснованих зарубіжними громадянами (Молдова), або тих, чий штаб-квартири знаходяться у зарубіжних країнах (Азербайджан, Білорусь, Киргизстан). Литва та Словенія також вимагають, щоб керівні органи партії розташовувалися на території держави. Вірменський закон, який забороняє політичним партіям бути під впливом політичних партій, що знаходяться в інших державах, на практиці запобігає контролюванню вірменською *draspna* політичних партій Республіки Вірменія.

2. Деякі держави забороняють створення партій на основі регіональних чи територіальних інтересів (Грузія) або партій, чия назва або програма зосереджена навколо регіональних проблем (Португалія).

3. У Киризтані закон не дозволяє існування партій, заснованих на релігійних принципах, у той час як у Болгарії конституція забороняє не лише партії, створені на релігійних засадах, але й засновані на етнічних або расових принципах.

4. У певних країнах, як Угорщина, лише фізичні особи можуть бути членами політичних партій.

d. Нарешті, заборона або аналогічні заходи можуть також засновуватися на формі організації партії.

1. Перш за все деякі держави вимагають, щоб партійна внутрішня структура та діяльність були демократичними (Фінляндія, Іспанія, Вірменія). У Чеській Республіці та Словаччині статuti партії повинні бути демократичними, а їх органи демократично утвореними. В Албанії свобода вираження думки повинна бути гарантованою також всередині партії, так само як право вільно вступати та виходити з партії за власним бажанням. Португальська конституція вимагає, щоб політичні партії керувалися принципом прозорості, демократичної організації та управління, та за участі усіх їх членів. В Аргентині партії мають бути демократичними, оскільки їх органи та кандидати, яких вони висувують на виборах, мають періодично обиратися; партійна організаційна структура у якій, наприклад, не представлені меншини, буде визнана недемократичною.

2. Зрештою, таємні організації можуть заборонятися конституцією (Латвія, Молдова, Румунія) або законом (Албанія, Польща).

## II. Застосування обмежувальних заходів стосовно політичних партій

Наведена вище інформація показує, що існують численні законні методи заборони діяльності політичних партій. Тепер ми маємо визначити,

як же ці методи застосовуються на практиці. При цьому ми звернемось лише до законів, які дійсно є чинними сьогодні, а не до тих, що були скасовані.

У багатьох державах останнім часом не вживалося жодних законних обмежень щодо діяльності політичних партій, а у тих випадках, де були передбачені санкції, вони насправді ніколи не застосовувались. Це само собою зрозуміло у країнах, в яких немає законних положень щодо розпуску або заборони партій (*Бельгія, Греція та Австрія*, крім заборони у цій країні націонал-соціалістичних організацій). В інших державах ліберальна інтерпретація конституційних положень, присвячених захисту свободи об'єднань, робить такі суворі заходи практично неможливими у мирний час (*Швейцарія*). Різні інші тривалі демократії не були змушені застосовувати подібних заходів протягом кількох десятиліть: *Фінляндія* (з 1930-х років), *Ліхтенштейн* (від 1945 р.), *Данія* (від 1953 р.), *Німеччина* (від 1956 р.) та *Японія*. Два випадки, що мали місце в Німеччині, стосувалися екстремістської правої партії (1953) та колишньої комуністичної партії (1956).

У ряді інших держав партіям відмовляли у реєстрації, але в основному за неспроможність відповідати формальним критеріям. Це траплялося в *Ірландії та Канаді*, де партії не можуть бути покарані з матеріальних підстав: у *Канаді*, наприклад, одна партія була виключена з реєстру за неспроможність висунути хоча б 50 кандидатів на загальних виборах. У *Латвії* одній організації було відмовлено у реєстрації за порушення процедури заснування, вісім були виключені з реєстру за недостатню кількість членів, а реєстрація однієї партії була призупинена через неподання нею фінансового звіту, проте зупинку припинили, коли партія подала звіт на розгляд. У *Литві* єдиний випадок відмови у реєстрації постав у результаті неспроможності дотриматися процедури реєстрації; у *Хорватії* також був лише один випадок відмови у реєстрації з формальних причин. В *Іспанії* партії підлягали санкціям лише за використання назв, які можна було сплутати з уже існуючими, але жодна політична партія не була заборонена, незважаючи на досить велику кількість підстав для розпуску, передбачену законодавством.

Випадки, коли партії були заборонені або розпущені з суттєвих підстав у відносно недавньому минулому, загалом стосувалися екстремістських рухів з невеликою кількістю членів (*Франція, Італія*). Проте у *Словенії* одна партія, яка проводила агітацію за повернення людей, що емігрували з словенської частини Істрії після другої світової війни, була визнана неконституційною за порушення принципу рівності та різне ставлення до людей в залежності від регіону, з якого вони емігрували. Дуже критиковане зупинення діяльності *Вірменської Революційної Федерації (Дашнакцутюн)* на тій підставі, що вона була керована іноземцями, була скасована за рішенням суду. Нарешті, *Туреччина* повідомила, що декілька політичних партій були розпущені через те, що вони створювали загрозу національній безпеці та територіальній цілісності або світському характеру держави. Найбільш відомою справою останніх часів став розпуск партії «Процвітання» («Prosperity»).

Отже, за загальним правилом, невелика кількість випадків, за яких застосовувалися настільки крайні заходи, як розпуск або заборона політичної партії, показує важливість принципу свободи об'єднань і відповідно

пропорційності санкцій, що накладаються на політичні партії, які вважаються важливим зубцем демократичної машини.

### III. Компетентні органи

Хоча питальник безпосередньо не торкався питань процедури, отримані відповіді надали деяку цікаву інформацію стосовно органів, уповноважених застосовувати певні заходи, про які йшла мова у цій доповіді. Незважаючи на різницю в законодавстві різних країн, питальник виявив одну спільну рису: заборона політичних партій та подібні заходи є компетенцією *судової влади*. Кажучи загалом, такі питання вирішуються безпосередньо судами, оскільки судовий орган суттєвий для уникнення втручання у діяльність партії з чисто політичних мотивів.

Якщо справи у першій інстанції передаються на розгляд до несудових органів влади, вони звичайно стосуються реєстрації партії. В *Албанії*, наприклад, компетентним органом є Міністерство юстиції, в той час як у *Чеській Республіці* та *Словаччині* – Міністерство внутрішніх справ, у *Канаді* – керівник вищого виборчого органу (Director General of Elections), а в *Ірландії* – відповідна посадова особа нижньої палати парламенту (Clerk of the Dail). Постанови, що відмовляють у реєстрації, в *Ірландії* можуть бути подані на апеляцію спеціальній комісії, в яку входять суддя Верховного суду, голова нижньої палати парламенту (Dail), голова сенату; частково політичний склад цього органу пояснюється фактом, що реєстрація політичних партій в *Ірландії* є чистою формальністю, а відмова у наданні реєстрації не впливає насправді на свободу об'єднань. У *Хорватії* засвідчити, що партія припинила свою діяльність, уповноважене Міністерство державного управління.

Проте у багатьох державах органом реєстрації є суд. У *Болгарії* це Міський суд Софії, в *Естонії* – звичайні суди; у *Польщі* – Варшавський воеводський суд, хоча у випадку сумніву щодо відповідності партійних цілей чи принципів конституції, цей суд має порадитися з конституційним судом, рішення якого є обов'язковим.

Розпуск або заборона партії може бути виключним правом конституційного суду, його рішення є остаточним. Це має місце в *Азербайджані*, *Хорватії*, *Португалії*, *Словенії* та *Туреччині*. У деяких країнах існує співпраця звичайних судів та конституційного суду: прикладами є *Польща*, як ми вже побачили стосовно реєстрації, та *Болгарія*, де Верховний суд уповноважений винести рішення про розпуск партії за пропозицією Генерального прокурора, тоді як конституційний суд має справу з позовами стосовно конституційності партій. У *Словаччині* справу у першій інстанції розглядає Верховний суд за зверненням Генерального прокурора, з можливістю апеляції до конституційного суду. У *Чеській Республіці*, як і в *Білорусі* та *Киргизстані*, уповноваженим судом є Верховний суд. В інших державах рішення приймають звичайні суди, і тут існує кілька рівнів юрисдикції (наприклад федеральні суди в *Аргентині*, адміністративні суди в *Естонії* та *Ліхтенштейні* або звичайні суди у *Швейцарії*).

Заходи тимчасового призупинення часом застосовуються урядом (у *Данії*) чи Міністерством юстиції (у *Киргизстані*, а також у *Литві*, за

винятком часу виборчих кампаній, коли необхідне рішення Районного суду Вільнюса), не варто навіть казати, що такі заходи є предметом оскарження до суду. У Франції розпуск політичної партії проголошується декретом Президента Республіки, прийнятим на засіданні з Кабінетом, і також є предметом апеляції до суду.

### ВИСНОВОК

Різноманітність правових положень, що регулюють діяльність партій, у країнах, які дали відповіді на питальник, створює складнощі для визначення європейського стандарту. Проте чітко виділяється ряд спільних рис:

а. Діяльність партій всюди гарантується принципом свободи об'єднань.

б. Той факт, що у багатьох, якщо не в більшості опитаних країн, відсутні певні заходи, приводить нас до висновку, що вони не є важливими для безперешкодного функціонування демократії. Приклади включають:

- реєстрацію політичних партій: реєстрація не вимагається навіть як формальність, проте це не означає, що кандидати на виборні посади не зустрічаються із певними формальними вимогами;

- санкції, включно із заборонаю та розпуском, стосовно політичних партій, які неспроможні дотриматися певних вимог. Це, звичайно, не перешкоджає покаранню кримінальної поведінки окремих осіб у контексті політичної активності.

с. Навіть у тих державах, які передбачають санкції проти політичних партій, існують суттєві відмінності. В однакових ситуаціях в різних державах не застосовуються однакові санкції або не з однаковим ступенем суворості.

д. Той факт, що так важко – або навіть неможливо – означити поведінку, яка викличе такі серйозні санкції, як заборона або розпуск політичної партії, підкреслює необхідність застосування принципу *пропорційності*, реалізуючи законодавство, що обмежує свободу об'єднань.

Шлях, яким на практиці застосовується часто широкий правовий арсенал регулювання діяльності політичних партій, відображає справжнє бажання поважати цей принцип. Дуже мало демократичних країн, у яких санкції, про які йшла мова у питальнику, насправді застосовувалися останнім часом до політичних партій, окрім з формальних підстав.

За винятком обмеження форми, особливо призначених для уникнення непорозуміння стосовно назв партій, заходи, призначені для припинення діяльності політичних партій, які існують не в усіх країнах, а в інших застосовуються за військового стану, мають бути дозволені лише у виключних випадках. Особлива стриманість, яка демонструється абсолютною більшістю національних органів влади, підтверджує це.

е. Нарешті, повторюваною рисою досліджених національних законодавств є гарантія бути почутим незалежним та неупередженим органом судової влади або трибуналом. Це явна ознака уваги до того, щоб залишити настільки політично важливу річ, як доля політичних партій, поза компетенцією виконавчих або адміністративних органів влади, чия безсторонність часто ставиться під сумнів.

**РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ДОПОВІДЬ  
ЩОДО ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ**

**РЕКОМЕНДАЦІЇ**

**ухвалені Венеціанською Комісією  
на її 46 пленарній сесії,  
(Венеція, 9-10 березня 2001 року)**

Венеціанська Комісія:

Будучи зацікавленою у розвитку фундаментальних принципів демократії, норм права та захисті прав людини і у контексті покращення демократичної безпеки для всіх;

Із стурбованістю відзначаючи проблеми, пов'язані з незаконним фінансуванням політичних партій, що виявилися нещодавно у деяких країнах-членах Ради Європи;

Беручи до уваги важливу роль політичних партій в рамках демократії та те, що свобода об'єднання, включаючи свободу політичного об'єднання, є однією з основних свобод, захищених Європейською Конвенцією з прав людини і є одним із наріжних каменів справжньої демократії, що передбачена Статутом Ради Європи;

Приділяючи особливу увагу державній практиці у сфері фінансування політичних партій;

Визнаючи необхідність подальшого поширення стандартів на основі цінностей Європейського правового доробку;

Прийняла такі рекомендації:

1. Для цілей цих керівних принципів політична партія – це об'єднання осіб, одною з цілей якого є участь в управлінні публічними справами через висунення кандидатів на вільних і демократичних виборах.

2. Такі політичні партії можуть шукати та отримувати фонди шляхом публічного чи приватного фінансування.

**А. Регулярне фінансування**

**а. Публічне фінансування**

3. Публічне фінансування має бути призначеним для кожної партії, представленої в парламенті.

4. Однак для того, щоб гарантувати рівність можливостей для різних політичних сил, публічне фінансування може також бути поширене на політичні органи, що репрезентують важливу частину електорату та висуюють кандидатів на виборах. Рівень фінансування може бути встановлений законодавцем на періодичній основі відповідно до об'єктивних критеріїв.

Звільнення від податків може бути надане за дії, що чітко пов'язані із політичною діяльністю партії.



5. Фінансування політичних партій публічними коштами має відбуватися за умови, що бюджети політичних партій будуть контрольовані спеціальними публічними органами (наприклад, Рахунковою Палатою). Держави повинні проводити політику фінансової прозорості політичних партій, що користуються публічним фінансуванням.

#### **б. Приватне фінансування**

6. Політичні партії можуть отримувати приватні фінансові пожертви. Проте пожертви від зарубіжних країн або корпорацій можуть бути заборонені. Ця заборона не має стосуватися фінансових внесків від громадян, що проживають за кордоном.

Також можуть розглядатися інші обмеження. Такими можуть бути:

- а. максимальний рівень кожного внеску;
- б. заборона внесків від підприємств промислового або комерційного спрямування чи від релігійних організацій;
- с. попередній контроль за внесками від членів партій, що бажають балотуватися як кандидати на виборах публічними органами що спеціалізуються на виборчих питаннях.

7. Прозорість приватного фінансування кожної партії повинна гарантуватися. Для досягнення цієї мети кожна партія повинна публікувати щорічні бюджетні звіти за попередній рік, які повинні включати перелік усіх пожертв, окрім членських внесків. Усі пожертви, що перевищують величину, визначену законодавцем, мають бути зафіксовані та опубліковані.

#### **в. Передвиборна агітація**

8. Щоб забезпечити рівність можливостей для різних політичних сил, витрати на передвиборну агітацію мають бути обмежені до певного максимуму, який відповідає ситуації у країні і встановлений пропорційно до кількості залучених виборців.

9. Держава повинна брати участь у видатках на передвиборну агітацію, надаючи кошти, що дорівнюють певному відсотку згаданого вище максимуму чи пропорційно до кількості отриманих голосів. Однак партія, що не набрали певного порогу голосів, у такому внескові може бути відмовлено.

10. На витрати передвиборної агітації можуть робитися приватні внески, але загальна кількість таких внесків не повинна перевищувати встановлений максимум. Внески від іноземних країн або корпорацій мають бути заборонені. Ця заборона не має стосуватися фінансових внесків від співвітчизників, що проживають за кордоном.

Можуть розглядатися також інші обмеження. Вони можуть складатися в основному з заборони внесків від підприємств промислового або комерційного спрямування або від релігійних організацій.

11. Кошторис передвиборної агітації має надаватися на розгляд органу, уповноваженому наглядати за виборчими процедурами, наприклад, виборчий комітет, в межах розумного часу після закінчення виборів.

12. Прозорість виборчих видатків має бути досягнута шляхом публікації кошторису агітації.

### **С. Контроль та санкції**

13. Будь-яке порушення у фінансуванні політичної партії повинно викликати санкції пропорційно до серйозності правопорушення, які можуть полягати у втраті всього або частини публічного фінансування на наступний рік.

14. Будь-яке порушення у фінансуванні передвиборної агітації з вини партії або кандидата повинно викликати санкції пропорційно до серйозності правопорушення, які можуть полягати у втраті, або повному чи частковому поверненні публічних внесків, сплаті штрафу або іншої фінансової санкції, або ж анулювання виборів.

15. Вказані вище норми включно з накладанням санкцій повинні застосовуватися виборчим судом (конституційним або іншим) відповідно до закону.

## **ДОПОВІДЬ**

**пана Жака РОБЕРА (член Комісії, Франція)**

**ухвалена Венеціанською Комісією  
на її 44 Пленарній сесії  
(Венеція, 13-14 жовтня 2000 року)**

Ця доповідь підготована на основі відповідей на питальник, розісланий усім країнам, представленим у Венеціанській Комісії.

Надали відповіді більш ніж 30 країн. Вони перелічені тут у алфавітному порядку: Албанія, Аргентина, Австрія, Азербайджан, Боснія та Герцеговина, Болгарія, Канада, Хорватія, Чеська Республіка, Данія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Грузія, Угорщина, Ірландія, Італія, Японія, Казахстан, Латвія, Нідерланди, Польща, Португалія, Румунія, Росія, Словаччина, Словенія, Іспанія, Туреччина, Україна, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Уругвай.

Як в усіх оглядах такого типу, відповіді, отримані секретаріатом, значно відрізнялися як за обсягом, так і за ступенем деталізації. Відмінності у політичних контекстах природно є результатом надзвичайно різних ситуацій у різних країнах.

Ця доповідь, зрозуміло, не може повністю описати всі рішення, знайдені для вирішення комплексних проблем, що виникли з надзвичайно чутливого питання фінансування партій, що має різні політичні розгалуження. Тому у доповіді буде неможливим процитувати усі країни-респонденти, хоча з огляду на ґрунтовність їх відповідей на питальник багато з них заслуговують бути згаданими. Ми процитуємо лише кілька країн як приклади з позицій, які ми хочемо розглянути.

Мета цього короткого огляду – просто спробувати пояснити основні загальні принципи – якщо вони існують, – прийняті різними країнами, висвітлити наслідки застосування цих принципів і висунути на перший план подібності чи, навпаки, відмінності між рішеннями з метою, наскільки

можливо, запропонувати поліпшення, які могли б бути зроблені тут чи там для забезпечення того, щоб функціонування політичних партій, що є абсолютно суттєвим для будь-якої демократії, призводило до меншої кількості труднощів, а можливо, навіть меншої кількості зловживань у майбутньому.

Перш за все ми наведемо низку загальних висновків з описів фінансових механізмів, що діють у країнах, охоплених оглядом, а потім перейдемо до вивчення яскравих моментів їх відповідей на основні поставлені питання.

### I. Загальні спостереження

**A.** – Наш перший коментар стосується того факту, що інтерес до питання фінансування політичних партій – це *відносно недавній феномен*. Хоча це можна зрозуміти стосовно країн, які нещодавно розпочали свій перехід до демократії, більше дивує цей факт щодо країн, які давно мають демократичну систему правління та вже мають значний досвід політичного плюралізму, виборчих спорів та парламентських – і можливо президентських – виборчих кампаній.

Вражає, що у багатьох країнах основне законодавство, яке регулює фінансування політичних партій, було прийняте лише кілька років тому. Як результат, у цій сфері існує зовсім невелика кількість прецедентів – зокрема, з боку конституційної влади. Ця ситуація не сприяє глибокому та всесторонньому вивченню багатьох поставлених проблем.

Приведемо три приклади. *Австрійське законодавство* щодо політичних партій було прийняте лише 25 років тому (1975), і Австрійський Конституційний Суд, хоча і найстаріший у Європі, виніс дуже невелику кількість рішень з питання фінансування політичних партій. Більш того, ці рішення стосуються тільки більш-менш технічних питань.

*Вірменія*, де Конституція вимагає, щоб політичні партії гарантували прозорість своєї фінансової діяльності, торкнулася питань партійних фінансів лише у двох останніх документах (закон 1991 року та виборчий кодекс від 17 лютого 1999 року).

У 1998 році Акт про реєстрацію політичних партій вперше запровадив Реєстр політичних партій у *Сполученому Королівстві*. Політична партія має право бути внесеною до Реєстру якщо ця партія має намір висунути одного або більше кандидатів на парламентських виборах. Проте з питання фінансування політичних партій не існує жодних спеціальних законодавчих положень. У листопаді 1997 року уряд поширив сферу компетенції Комітету стандартів публічного життя (Committee on Standards in Public Life) на питання фінансування політичних партій. У підсумку своєї діяльності Комітет розробив низку рекомендацій з цього питання. Законопроект про політичні партії, вибори та референдуми 2000 року, якщо буде прийнятий, реалізує ці рекомендації.

У *Люксембурзі* сфера дії законів, що стосуються фінансування політичних партій, бере початок лише з 1999 року і обмежена тільки фінансуванням парламентських та європейських виборів.

Ця довговічна байдужість з боку публічної влади у більшості країн мала дуже шкідливі наслідки. Цілковита відсутність правил означала, що все

дозволено. Оскільки політичні партії явно не могли виживати виключно за рахунок коштів, сформованих через членських внесків, і оскільки не була забезпечена жодна інша форма публічного фінансування партій, кожна партія змушена була шукати своїх засобів. У кількох країнах виходом було поширене сподівання на сумнівні скриті практики фінансування, які – навіть у багатьох з основних демократій – призвели до судового переслідування та навіть засудження й ув'язнення партійних лідерів, які, намагаючись будь-яким чином отримати кошти, життєво необхідні для діяльності їх партій, звернулися до незаконних способів збирання коштів. Яскраві приклади можна знайти у скандалах, що потрясли, серед інших країн, *Італію, Німеччину, Францію та Сполучені Штати*, і не всі з них досі дійшли до остаточного вирішення цих справ у судах.

**В.** – Варто також зазначити, що країни, які відчували необхідність врегулювати фінансування політичних партій – навіть якщо це відбулось лише нещодавно, – не завжди доводили ці ідеї до їх логічного завершення.

Наприклад, як у *Боснії та Герцеговині*, так і у *Словаччині* національні закони не заходять надто далеко у регулюванні справ, що стосуються загального фінансування політичних партій, тоді як в *Угорщині* закон цілком ігнорує можливість фінансування приватним сектором, а в *Грузії* відсутні положення про механізми нагляду. У *Хорватії* закон надто нечіткий, а у *Латвії* сама партійна система потребує глибокої реформи.

Усталені демократії самі також добре усвідомлюють, що фінансові механізми, які вони запровадили, хоча й з навряд чи виправданою затримкою, мають багато недоліків, призводять до нечесності та залишають простір для деяких прикрих зловживань. Хоча ситуація стала яснішою, вона ще всюди не райдужна.

**С.** – Необхідно вказати, що строкатість норм, встановлених у цій галузі, не сприяє ані їх розумінню, ані їх дотриманню.

Там, де існує регулювання і де існує також воля їх застосовувати, чи мають вони набути статусу конституційних законів шляхом включення їх до Конституції? Це надає ту перевагу, що дозволяє перевірку будь якого пізнішого закону, який міг би мати наслідком підрив наданих прав чи можливостей, проте спричиняє той недолік, що робить значно складнішим реформування усїєї сукупності норм.

Якщо до політичних партій мають застосовуватися кримінальні або цивільні санкції за недотримання правил фінансування, чи відповідні правові положення також повинні бути включені до конституції?

Можна побачити, що в багатьох країнах відмінність полягає у тому, що самі партії зазвичай згадуються у Конституції, та їх фінансування, яке – якщо це питання взагалі врегульоване – визначається звичайним законом.

**Д.** – Але що таке *політична партія*?

Правда, що як тільки прийнято рішення надавати політичним партіям допомогу та фінансування їх діяльності (що часом складає значний розмір видатків), стає абсолютно необхідним визначити потенційних отримувачів у

дуже точних термінах. Чи фінансування публічне, чи приватне, чи обидва водночас, – хто повинен отримувати його? Іншими словами, чи повинна конституція давати точне визначення, що становить політичну партію, чи принаймні визначати критерії, які мають бути дотримані, щоб отримати право на допомогу, і навіть заборонити її, якщо вона надається організаціям певного типу, наміри яких неясні чи, можливо, лише далекі від ясності?

У цій галузі країни прийняли дуже широкий спектр розв'язань в залежності від їх власних – більш чи менш демократичних – традицій.

Можна згадати такі.

У *Франції* стаття 4 конституції 1958 року стверджує: «Політичні партії і групи повинні брати участь у здійсненні виборчих прав. Вони повинні вільно утворюватися і вільно проводити свою діяльність. Вони повинні підпорядковуватися принципам національного суверенітету і демократії». Недавно до цієї статті була додана вимога, що політичні партії повинні заохочувати гендерну рівність у доступі до виборчих функцій чи виборних посад. Однак тут немає жодних положень щодо фінансування партій.

Із самого формулювання статті 4, яка визнає свободу діяльності, що належить французьким політичним партіям, випливає, що їх функціонування повинно цілком не залежати від допомоги держави. Проте до закону від 11 березня 1988 року, який уперше серйозно порушив питання фінансування партій, не був включений сам принцип публічного фінансування партій. Положення цього закону були підтверджені і доповнені послідовністю законів, прийнятих у 1990, 1993 та 1995 роках.

Чи це означає, що партії мають право на обіцяну допомогу держави лише настільки, наскільки вони підпорядковуються конституційним вимогам (участь у здійсненні виборчих прав, підпорядкування принципам національного суверенітету і демократії, заохочення гендерної рівності)? Не можна стверджувати, що це недвозначно так, хоча під час дебатів щодо конституційного законопроекту про гендерну рівність деякі особи стверджували, що партії могли б зазнавати фінансових покарань, якщо вони не будуть заохочувати рівність доступу до виборчих функцій чи виборних посад. Такі фінансові покарання могли б дійсно набирати вигляду суттєвого зменшення державної допомоги, що надається партії-порушнику.

*Ліхтенштейн* вимагає від політичних партій, щоб вони набирали передбаченої законом форми об'єднання і декларували свою відданість принципам, що містяться у конституції, щоб отримати право на публічне фінансування, яке вони, звичайно, вільні використовувати, як вони вважають за потрібне, при умові, що вони ведуть документальну звітність використання коштів.

У *Португалії* конституція стверджує, що усі партії можуть користуватися свободою об'єднань, крім збройних формувань расистської природи. Це має наслідком, що оскільки такі організації не можуть за означенням вільно проводити свою діяльність, вони не можуть претендувати на отримання найменшої державної допомоги.

Слід зазначити, що в *Росії* конституція охороняє політичний плюралізм, за винятком партій, чиєю метою є повалення режиму. Проте конс-

титуція нічого не говорить про фінансування партій. Слід додати, що державна реєстрація політичних партій є обов'язковою формальністю.

В Іспанії формулювання конституції має певну подібність до того, що є у Франції. Стаття 6 конституції 1978 року подібно стверджує, що «політичні партії повинні втілювати політичний плюралізм... і повинні бути основними засобами публічної участі». Партії можуть вільно утворюватися і користуватися свободою діяльності при умові дотримання конституції і законів. Їх внутрішня структура і функціонування повинні бути демократичними.

Цим засадам суперечило те, що послідовно були прийняті закон від 19 червня 1985 року, який встановлював загальні норми, що регулюють вибори, та закон від 2 липня 1987 року щодо фінансування політичних партій.

Закони деяких країн не кажуть абсолютно нічого ані про політичні партії, ані про їх фінансування. Це має місце у Швейцарії, де у федеральній конституції не надається жодного визнання політичних партій, хоча конституційні судові рішення в дійсності визнають їх існування *de facto*.

Не існує федерального закону про партійні фінанси, і виглядає, що це означає відсутність будь-яких обмежень на збирання коштів, яке покладається єдино на ініціативу партії. Також немає норм, які б регулювали використання коштів, зібраних політичними партіями.

В обмеженій кількості кантонів запроваджені положення щодо повного чи часткового відшкодування властями кантону вартості друку та розповсюдження виборчих бюлетенів, проте ця публічна субсидія обмежена видатками, які пов'язані із виборами.

Які ж причини цієї фактично повної відсутності законодавства – чи федерального, чи кантонального – щодо конкретного предмета фінансування партій?

Можна запропонувати декілька причин. По-перше, у Швейцарії припускається за замовчуванням, що основним джерелом коштів партії повинні бути членські внески. Подібні традиції можна знайти в інших країнах, де панівним є погляд, що партії як приватні асоціації повинні – як і всі асоціації – бути здатними самофінансуватися. Проте це вимагає у широкій громадськості громадянських почуттів та сильної публічної зацікавленості у справах спільноти. Обидва фактори присутні у Швейцарії, проте їх важко зауважити ще десь.

Можна також стверджувати, що у Швейцарії політичні партії звичайно мають досить необтяжливу внутрішню організацію та в результаті не мають великих витрат. В усталених демократичних державах політичні партії є велетенськими машинами, які потребують великої кількості постійного штату, просторих приміщень і великого поточного бюджету, що не може бути забезпечене тільки з членських внесків, які часто цілком несуттєві з огляду на кількість платників внесків і відносно невеликі суми, які вони платять.

Можна б додати, що коли б у Швейцарії колись захотіли б прийняти законодавство про фінансування партій, це б, без сумніву, змусило б проводити публічний референдум абсолютно без гарантій, що отриманий результат буде ворожим до традиції, згаданої вище.

Мабуть, Швейцарії також пощастило, що, на відміну від деяких її більших сусідів, вона не має досвіду публічних скандалів, пов'язаних з фінансуванням політичних партій, які б заплямували репутацію її правлячого класу та змусили б встановити регулювання джерел партійних коштів.

У *Люксембурзі*, де конституція не згадує ані існування, ані діяльність політичних партій, ці останні були вперше визначені у законодавстві від 7 січня 1999 року, яке стосувалося положень про часткове відшкодування видатків на виборчу кампанію.

В *Уругваї* Конституція передбачає існування політичних партій, але у країні не існує законодавство щодо їх фінансування.

## II. Керівні принципи

Усі держави, які хочуть надати певного вигляду порядку фінансування партій з метою як надати можливість вільного вираження плюралістичної політичної думки, так і забезпечити рівне ставлення до усіх політичних партій згідно з їх відповідними обставинами, зустрічаються з низкою важливих проблем.

**A.** – Перша полягає у питанні, чи партіям повинна надаватися допомога тільки під час виборчого періоду, щоб надати їм можливість не дакатися високої вартості, властивої кожній кампанії, чи на ширшому рівні повинен бути запроваджений деякий вид регулярного, постійного фінансування політичних партій. Таке рішення важливе, оскільки воно має очевидні політичні і фінансові наслідки.

Обмеження фінансування до повного чи часткового покриття видатків на агітацію (зокрема, через відшкодування відсотка понесених видатків) має на меті лише уникнути спорожнення партійної каси кожного разу, коли проходять вибори, та дозволити б безперебійне функціонування демократичного процесу під час проведення регулярних вільних виборів. У цьому випадку політичні партії розглядаються як приватні організації, які мають вільні руки у збиранні коштів, необхідних для їх щоденного функціонування, однак потребують допомоги під час проведення виборів, які організовуються публічною владою під її власну відповідальність.

Другий підхід, за яким держава несе усі чи частину видатків, які виникають з усієї діяльності партій, застосовує дещо інший хід міркувань. У цьому випадку політичні партії розглядаються як офіційно визнані організації, оскільки вони роблять свій внесок у постійне демократичне функціонування держави, а тому обґрунтовано, що держава повинна допомогти підтримати їх існування.

Тому не дивно, що країни, які обрали цей другий підхід, враховують у ньому те, що партії розглядаються як «інституції», чії засоби існування не можуть не бути предметом турботи держави.

Саме так є у більшості великих європейських демократії. *Німеччина* є першим прикладом.

Федеральний конституційний суд Німеччини визнав потребу публічного фінансування не лише видатків на агітацію, але й також видатків,

понесених у зв'язку з повсякденною діяльністю політичних партій, при умові, що допомога держави обернено пропорційна до здатності кожної партії до самофінансування й обчислюється лише на основі потреб фінансування, абсолютно необхідних для належного фінансування публічної влади.

**В.** – Друга проблема полягає у *природі* коштів, які можуть надаватися партіям або які вони можуть збирати самі.

1. Багато держав принципово запровадили сувору зобов'язальну заборону фінансування політичних партій іноземними суб'єктами або прийняття фінансової чи матеріальної допомоги з іноземних джерел, чи то іншої держави, чи іноземної політичної партії, чи іноземних осіб та корпоративних організацій. Це стосується, *inter alia*<sup>\*</sup>, *Вірменії* (частина 3 параграф 4 закону 1991 року) та *Болгарії*, яка забороняє політичним партіям приймати фінансову допомогу, пожертви чи спадщину від іноземних країн чи організацій і навіть від *анонімних* джерел.

*Росія* забороняє внески до передвиборчих фондів від іноземних держав, компаній чи організацій, осіб без громадянства, міжнародних організацій та російських юридичних осіб, у яких понад 30% капіталу є іноземною власністю.

Цілком зрозуміло, що держава не може бути схильною допускати, щоб іноземна країна втручалася у її внутрішню політику, надаючи на дискреційній основі деяким політичним партіям доступ до коштів.

Хоча протягом багатьох років загальновідомо, що деякі партії, які довго перебували у позиції сили у деяких із усталених демократій, регулярно отримували кошти від іноземних держав для фінансування не лише їх передвиборної агітації, але й щоденного існування, раз загальне законодавство про фінансування партій на підході, таке більше не може бути офіційно дозволеним чи навіть просто толеруватися.

У зв'язку з цим гучні скандали, які відбулися дуже недавно у Німеччині, показують, наскільки громадська думка у деяких країнах – але не у всіх – зважає на будь-який натяк на корупційну виборчу практику, яка могла б – навіть непрямо – загрожувати функціонуванню демократії.

2. Публічне чи приватне фінансування? Чи обидва?

Тут також вибір породжує важливу самостійну проблему. Як згадувалося вище, протягом десятиліть багато країн не мали жодного законодавства, яке б регулювало фінансування політичних партій, що значить, що держава не мала жодної зацікавленості у таких речах, залишаючи кожна партію цілком вільною збирати тут і там кошти, необхідні для її функціонування, не будучи надто перебірливою у застосовуваних методах.

Цей цілком анархічний стан справ призвів до відомих ексцесів. Кожна партія повинна була збирати кошти за всяку ціну, і найбагатша партія була найсильнішою. Оскільки тут не існувало жодних норм, а тому жодних обмежень чи на доходи, чи на видатки, партії змагалися у шаленій гонитві

<sup>\*</sup> Між іншим (*лат.* – прим. ред.)



між собою у пошуку спонсорів, а фірми, з якими контактували, отримували перевагу позиції сили, з якої вони надавали кошти – разом із шворками – тим партіям, які могли почути їх месиджі і захищати їх інтереси.

Звідси – в той час як це робилося зовсім недавно – походить сама ідея покінчити із цим постійним пошуком фінансів шляхом надання публічного джерела коштів з метою поставити партії та їх кандидатів у більш рівні умови.

Проте поява цього нового джерела коштів не означає кінця усього приватного фінансування. Але оскільки держава надає фінансову допомогу, вона може законно здійснювати певний нагляд над приватними джерелами коштів партій, так щоб різноманітність їх природи й обсягів не підривала в дійсності рівність між партіями, яку механізми публічного фінансування прагнуть підтримати. Парламенти деяких країн чи конституційні суди зайшли навіть так далеко, що підтримали залучення партій до прибуткової діяльності як засобу збільшення їх автономії *vis-à-vis*\* тих, хто їх підтримує, чи то публічного, чи приватного характеру, шляхом створення своїх власних коштів.

Наприклад, Конституційний суд Чехії відхилив законодавство, яке забороняло партіям проводити комерційну діяльність. Чеські політичні партії тепер можуть здійснювати видавничу діяльність та проводити культурні заходи з метою збору коштів.

У Японії Верховний суд у своєму рішенні від 24 червня 1970 року визначив, що хоча приватні фірми можуть продовжувати фінансувати партії, при жодних обставинах це не може стати засобом здійснення тиску на відповідні партії.

Таким чином, публічні та приватні джерела коштів співіснують. Але чи необхідно обмежити їх відносний обсяг? І чи такі обмеження практично існують?

#### С. – Обмеження фінансування

1. Там, де держава фінансує політичні партії, вона, природно вільна вирішувати щодо *природи* та *обсягу* наданої допомоги. Щодо цього існує велика різноманітність підходів. Деякі держави надають широке покриття видатків на передвиборну агітацію, буденне функціонування партій та певні конкретні види діяльності.

Наприклад, Австрія надає щорічний грант політичним партіям, які мають принаймні п'ять мандатів у Національній Раді, або тим, які, хоча й не отримали жодного мандата, однак набрали більш ніж 1% голосів на останніх виборах.

Партії, представлені у Раді, також отримують фінансову підтримку для проведення передвиборної агітації (на національних або європейських виборах).

Відповідно до закону 1985 року, парламентські групи у двох палатах парламенту, які складаються принаймні з п'яти депутатів, також отримують річний грант для покриття видатків на їх роботу.

\* Тут: від; проти (*фр.* – прим ред.)

Крім фінансування політичної діяльності партій у прямому сенсі, відповідно до закону 1984 року для підтримки політичного навчання держава надає річні гранти для фінансування *діяльності з політичної освіти*, яка проводиться партіями, через встановлення стипендій або через фонди. Держава також може субсидувати публікацію періодичних видань з метою поширення політичної освіти.

В *Іспанії* надання публічних субсидій визначається тими ж принципами. По-перше, існують «*виборчі*» субсидії. Закон визначає, що державні внески до видатків на агітацію виплачуються не лише політичним партіям, але також федераціям партій та групам виборців, якщо вони здобули хоча б один мандат. Ці внески пропорційні до кількості отриманих голосів.

Частина субсидії може бути виплачена наперед, на основі обсягу, отриманого кожною окремою партією за попередні вибори.

«*Щорічні*» субсидії, призначені для покриття щоденного функціонування партії, виплачуються відповідно до критеріїв, основаних на кількості отриманих мандатів та голосів. Третина усієї суми розподіляється пропорційно до кількості мандатів, а решта дві третини – пропорційно до кількості голосів. Політичні партії, які не отримали жодного мандата, не мають права на цю субсидію.

У *Франції* закон 1988 року (розділ 9, із змінами) надає партіям джерело публічного фінансування, яке є постійним протягом скликання парламенту і складає солідну суму. Як і в *Іспанії*, закон від 15 січня 1990 року встановлює принципи пропорційного розподілу відповідної суми, однак на основі рівних частин. Половина гранту оснований на виступі у загальних виборах до Національних Зборів. Вона виплачується партіям, які провели кандидатів у мінімальній кількості округів, і є пропорційною кількості голосів, отриманих у першому турі голосування кандидатами, висунутими відповідною партією. Інша половина гранту обчислюється відповідно до кількості членів парламенту, які заявляють про належність до відповідної партії, і виплачується при умові, що партія уже отримала право на першу половину гранту.

2. Проблема, з якою зустрічаються держави, які поряд з іншими публічними чи приватними інституціями вирішують фінансувати політичні партії, є дотримання справедливого балансу між усіма партіями (у сенсі розподілених коштів) та уникнення розподілу, оснований на довільних критеріях, який надавав би перевагу найбільш потужній партії на шкоду тим, які або не вдало виступили на останніх виборах, або недавно утворені і тому ще не пройшли випробування виборами.

Тому важливо, щоб державне фінансування обчислювалося, наскільки можливо, на найбільш об'єктивній, справедливій основі.

Конституційні суди, юрисдикція яких поширюється на виборчі спори та на регулювання передвиборної агітації, повинні прагнути забезпечити, щоб така допомога була дійсно збалансованою.

Наприклад, у *Хорватії* Конституційний суд підтримав право політичної партії, яка представляє національну меншину, отримати відшко-

дування державою її видатків на агітацію. У ще більш визначених термінах Конституційний суд *Словенії*, навпаки, прийняв рішення, що гранти, які надаються державою політичним партіям, обчислені на основі результатів місцевих виборів, не порушують конституційних принципів права на місце самоврядування та права голосу.

В *Угорщині* Конституційний суд встановив, що законодавство, яке встановлює, що державна допомога має надаватися лише партіям, які отримали більш ніж 1% голосів, поданих на попередніх виборах, не суперечить конституції.

Частіше так, ніж ні, національний закон, низку прикладів якого ми бачили вище, узалежнює публічну допомогу політичним партіям як від кількості отриманих мандатів, так і від отриманого загального відсотка голосів.

3. Проблема *приватного фінансування* більш складна. Тому не дивно, що різні країни прийняли різні розв'язки у цій галузі.

Деякі країни дозволяють приватне фінансування політичних партій без накладання жодних обмежень на його обсяг та походження. Інші забороняють його і вважають законними джерелами коштів тільки гранти, надані державою, та індивідуальні членські внески. Деякі обмежуються встановленням верхньої межі приватного фінансування.

Приклади законодавства та судових рішень наводяться нижче.

У *Японії* Верховний суд у своєму рішенні від 24 червня 1970 року встановив, що приватні фірми можуть надавати кошти політичним партіям при умові, що таке фінансування не складає і не стає *засобом здійснення тиску* на відповідну партію.

У *Франції* закон, прийнятий 1990 року, проголосив законним надання фірмами внесків політичним партіям, якщо такі внески вважаються сумісними з корпоративними цілями фірми, і визначив, що відповідні суми вираховуються при оподаткуванні доходів фірми. Внески повинні виплачуватися партійним фінансовим асоціаціям або фінансовим агентам. Проте цей закон встановив обмеження на внески корпоративних організацій, які не повинні перевищувати суми, що визначається щороку. Оскільки ці фінансові регулювання призводили до численних непорозумінь, 19 січня 1995 року був прийнятий дуже жорсткий закон, який заборонив корпоративні внески політичним партіям.

Внески приватних осіб можуть мати лише одну із *двох форм*. Вони можуть бути «ідентифікованими», і в цьому випадку встановлюється обмеження для одного пожертвувача, або можуть бути внесками від невизначених осіб, зібраними на мітингах, перегонах чи заходах збору коштів.

#### D. – Нагляд за фінансуванням

1. По-перше, нагляд може мати форму вимог *звітності*, які змушують кожна політичну партію пояснити походження коштів у її розпорядженні.

У *Болгарії*, наприклад, нагляд цього типу здійснюється постійним комітетом Національної Асамблеї (у число членів комітету можуть вклю-

чатися представники громадянського суспільства), до якого політичні партії зобов'язані подавати річний звіт, який вказує обсяг і джерела їх коштів та видатки, проведені протягом останнього року.

Партії повинні подавати подібний звіт через два тижні після проведення виборів. Подібно багатьом членів парламенту та новообрані депутати місцевих рад і мери зобов'язані прозвітувати відповідному органу, до якого вони належать, про свої джерела коштів та видатки на передвиборну агітацію протягом одного місяця після проведення виборів.

**Канада** також вимагає подання річних звітів.

2. Нагляд може також здійснюватися Конституційним судом. Проте оскільки законодавство, яке регулює такий нагляд, дуже недавнє, поки що немає достатньої кількості конституційних судових рішень, щоб оцінити обсяг і ефективність цієї форми нагляду.

3. Державні фінансові органи, зокрема Контрольно-ревізійне управління (Auditor General's department), також можуть бути уповноважені до певного ступеня на наглядову діяльність, зокрема, Рахункова Палата (Courts of Auditors).

4. Нарешті, той, хто порушує норми фінансування партій, може бути притягнутий до кримінальної відповідальності.

5. Ці різні технології можуть, крім того, застосовуватися одночасно. У *Росії*, наприклад, нагляд за фінансуванням політичних партій здійснюється як прокуратурою на рівні Федерації, яка також наглядає за дотриманням закону громадськими об'єднаннями, так і федеральним Міністерством юстиції як органом, який реєструє громадські об'єднання та забезпечує, щоб їх діяльність відповідала їх статутним цілям, та фінансовими органами (підрозділами Федерального контрольно-ревізійного управління, податковими інспекціями), які здійснюють нагляд за джерелами доходів громадських об'єднань, сумами внесків, які вони отримують, та сплатою податків.

6. Деякі держави покладаються на здоровий глузд їх політичних партій та їх чесність, довіряючи їм здійснювати свій власний внутрішній нагляд з допомогою низки безспірних технологій, як аудит, системи бухгалтерського обліку та їх власні статутні фінансові органи.

7. Можна також згадати інші більш строгі заходи нагляду.

У разі порушення закону деякі держави не вагаються навіть заходити так далеко, що надають повноваження їх конституційним судам розпускати або забороняти політичну партію, що порушила закон. Інші уповноважують і навіть зобов'язують свої виборчі комісії звертатися до суду щодо будь-яких порушень виборчого законодавства, яке їм стало відомим. Низка держав просто обмежуються накладанням фінансового покарання, наприклад, зниженням обсягу державної допомоги, яка надається наступного року.

### **Висновки**

Із вивчення різних систем, запроваджених окремими державами для якнайкращої організації фінансування політичних партій можна побачити,

що хоча обрані технології часто суттєво відрізняються, основні інтереси всюди ті ж, а цілі дуже подібні.

Постійною метою є задовольнити вимоги, властиві неминучим затратам демократії. Якщо треба, щоб демократичний процес належно функціонував, необхідно як обмежити, наскільки можливо, та зменшити видатки політичних партій, так і у той же час забезпечити принцип рівності партій, який часто виявляється під загрозою на користь основних партій, які – через те, що отримують найбільше голосів і найбільшу кількість мандатів, – одержують значні публічні субсидії.

Необхідно також забезпечити більшу прозорість у вимогах звітності, які ставляться до партій, та більш повний нагляд за використанням коштів, які вони отримують.

У випадку коштів із приватних джерел безсумнівна також потреба більш жорсткого регулювання стосовно встановлення меж та більш суворих покарань для тих, хто порушує закон.

**КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ  
ТА ПОЯСНЮВАЛЬНА ДОПОВІДЬ  
ЩОДО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ:  
ОКРЕМІ АСПЕКТИ**

**ухвалені Венеціанською Комісією на її 58 пленарній сесії  
(Венеція, 12-13 березня 2004 року)**

**на основі матеріалів, підготованих  
паном Каарло ТУОРИ (член Комісії, Фінляндія)  
та паном Гансом Гейнріхом ФОГЕЛЕМ (заступник члена Комісії, Швеція)**

**КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ  
ухвалені Венеціанською Комісією  
на її 58 Пленарній сесії (Венеція, 12 – 13 березня 2004)**

Венеціанська Комісія,

Будучи залученою до поширення фундаментальних принципів демократії, верховенства права та захисту прав людини, у контексті поліпшення демократичної безпеки в цілому;

Беручи до уваги суттєву роль політичних партій в межах демократії;

Визнаючи, що національне законодавство та практика стосовно політичних партій та їх участі у публічному житті суттєво відрізняються від одної країни до іншої та що конкретні конституційне та законодавче регулювання залежить від різноманітних факторів, як конституційна історія та демократичні традиції країни;

Усвідомлюючи, що нові демократії, де демократичні традиції досить недавні, можуть мати потребу більш конкретного регулювання стосовно політичних партій, аніж усталені конституційні демократії;

Зважаючи, що Європейська Конвенція про захист прав і основних свобод людини захищає як основне право у статті 11 свободу зібрань та об'єднань, а у статті 10 свободу вираження поглядів, а також те, що свобода об'єднання у політичні партії захищається як складова загальної свободи зібрань та об'єднань;

Враховуючи прецеденти Європейського Суду з прав людини, які вимагають, щоб втручання у застосування прав і свобод, закріплених у статтях 10 та 11 Конвенції, повинні бути оцінені мірою того, що є «необхідним у демократичному суспільстві»;

Зважаючи, що Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини у статті 14 забороняє дискримінацію;

Беручи до уваги, що Європейська Конвенція про захист прав і основних свобод людини у статті 16 допускає певні обмеження політичної діяльності іноземців;

Беручи до уваги Європейську Конвенцію про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні<sup>1</sup>;

Підтверджуючи принципи, встановлені Венеціанською Комісією у її попередніх керівних принципах щодо заборони політичних партій та подібних заходів<sup>2</sup> та щодо фінансування політичних партій, а також рекомендації з цього приводу, надані Венеціанською Комісією;

Визнаючи потребу подальшого поширення стандартів у галузі законодавства про політичні партії на основі цінностей європейського правового доробку;

Приймає ці керівні принципи, які слід розглядати як доповнення до рекомендацій, що містяться у Керівних принципах щодо заборони політичних партій та подібних заходів<sup>3</sup> та Керівних принципів щодо фінансування політичних партій<sup>4</sup>, прийнятих Венеціанською Комісією у 1999 та 2001 роках.

А. Для цілей цих керівних принципів політична партія – це об'єднання осіб, одною з цілей якого є участь в управлінні публічними справами через висунення кандидатів на вільних і демократичних виборах.

В. Реєстрація як необхідний крок до визнання об'єднання як політичної партії, до участі партії у загальних виборах чи до публічного фінансування партії не означає сама по собі порушення прав, захищених статтями 11 та 10 Європейської Конвенції про захист прав і основних свобод людини. Проте будь-які вимоги, пов'язані з реєстрацією, повинні бути такими, які «необхідні у демократичному суспільстві» та пропорційні до цілей, які мали б бути досягнуті розглядуваними заходами. Країни, що застосовують до політичних партій процедуру реєстрації, повинні утримуватися від застосування надмірних вимог щодо територіального представництва політичних партій, а також щодо мінімального членства. Демократичний чи недемократичний характер партійної організації не повинен у принципі бути підставою для відмови у реєстрації політичної партії. У реєстрації політичних партій слід відмовляти лише у випадках, явно вказаних у Керівних принципах щодо заборони політичних партій та подібних заходів<sup>5</sup>, тобто якщо пропагується або застосовується насильство як політичний засіб для повалення демократичного конституційного порядку, таким чином підтримуючи права та свободи, гарантовані конституцією. Сам лише факт, що партія пропагує мирні зміни до конституції, не повинен бути достатньою підставою для відмови у реєстрації.

С. Будь-які вимоги до політичних партій щодо їх діяльності як необхідні передумови для збереження статусу політичної партії, а також конт-

<sup>1</sup> European Treaties Series (ETS) no. 144.

<sup>2</sup> Керівні принципи щодо заборони політичних партій та подібних заходів, ухвалені Венеціанською Комісією на її 41 пленарній сесії (Венеція, 10–11 грудня 1999 року), документ CDL-INF (2000) 1.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Документ CDL (2001) 8, ухвалений Венеціанською Комісією на її 46 пленарній сесії (Венеція, 8–9 березня 2001 року).

<sup>5</sup> Документ CDL-INF (2000) 1.

роль і нагляд за ними повинні бути оцінені мірою того, що є «необхідним у демократичному суспільстві». Органи публічної влади повинні утримуватися від будь-якого політичного чи іншого надлишкового контролю за діяльністю політичних партій, як членство, кількість і частота партійних з'їздів та зустрічей, діяльності територіальних відділень та підрозділів.

D. Органи державної влади повинні залишатися нейтральними у процесі заснування, реєстрації (якщо вона застосовується) та діяльності політичних партій та утримуватися від будь-яких заходів, які можуть надати перевагу одним політичним силам та дискримінувати інші. Усім політичним партіям повинні надаватися рівні можливості участі у виборах.

E. Будь-яке втручання органів публічної влади у діяльність політичних партій, як, наприклад, відмова у реєстрації, втрата статусу політичної партії, якщо ця партія не досягла успіху в отриманні представництва у законодавчому органі, якщо це застосовується), повинно бути обґрунтованим, і законодавство повинно надавати такій партії можливість оскаржити таке рішення чи дію у судовому порядку.

F. Хоча така турбота, як єдність країни, можуть бути взяті до уваги, країни-учасники не повинні встановлювати обмеження, які не є «необхідними у демократичному суспільстві», на утворення та діяльність політичних союзів та об'єднань на регіональному та місцевому рівнях.

G. Якщо національне законодавство передбачає, що партії втрачають свій статус політичної партії, якщо вони не спромоглися взяти участь у виборах або отримати представництво у законодавчому органі, їм слід дозволити продовжити своє існування та діяльність на підставі загального законодавства про об'єднання.

H. Загальна заборона членства у політичних партіях іноземних громадян та осіб без громадянства не оправдана. Іноземним громадянам та особам без громадянства до певної міри слід дозволити участь у політичному житті їх країни проживання, принаймні настільки, наскільки вони можуть брати участь у виборах. Щонайменше країна проживання повинна зробити можливим для таких осіб членство у політичних партіях. При розгляді питань участі іноземців у публічному житті їх країн проживання країни-члени заохочуються застосовувати як можна ширше положення Європейської Конвенції про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні<sup>6</sup>. Максимально бажаними були б додаткові заходи, які б далі поширювали гарантії, надані положеннями цієї Конвенції.

## ПОЯСНЮВАЛЬНА ДОПОВІДЬ

### ЗАГАЛЬНІ ЗАУВАЖЕННЯ

1. Венеціанська Комісія розглядала різні аспекти законодавства про політичні партії у ряді керівних принципів, доповідей, висновків та коментарів. У період між 1997 та 1999 роками у відповідь на звернення Генерального секретаря Ради Європи Венеціанська Комісія проводила вивчення

---

<sup>6</sup> ETS no. 144.



проблеми заборони політичних партій. Кінцевий підсумок цього дослідження – Керівні принципи щодо заборони та розпуску політичних партій та подібних заходів – разом із пояснювальною доповіддю був прийнятий на 41 Пленарній сесії Комісії (Венеція, 10-11 грудня 1999 року)<sup>7</sup> і скерований до Парламентської Асамблеї та Генерального секретаря Ради Європи. Інше дослідження, проведене у 1999 та 2000 роках, аналізувало фінансування політичних партій і було підсумоване доповіддю, прийнятою Комісією на її 44 Пленарній сесії (Венеція, 13-14 жовтня 2000 року), а також керівними принципами, прийнятими на 46 Пленарній сесії (Венеція, 9-10 березня 2001 року)<sup>8</sup>. Третє дослідження – щодо належної практики у виборчих справах, – яке стосується деяких аспектів законодавства про політичні партії, було проведене у відповідь на резолюцію Парламентської Асамблеї і мало підсумком ряд керівних принципів та пояснювальну доповідь, які під назвою «Кодекс належної практики у виборчих справах» були прийняті Комісією на її 52 Пленарній сесії (Венеція, 18-19 жовтня 2002 року)<sup>9</sup>. Серед матеріалів, які Венеціанська комісія взяла до уваги, схвалила чи прийняла щодо них висновки, як приклад можна згадати тут чотири, а саме:

закон про політичні партії у Вірменії<sup>10</sup>,

законодавство про політичні партії в Україні<sup>11</sup>,

закон про політичні партії та громадсько-політичні організації Республіки Молдова<sup>12</sup>, та

проект закону про заборону екстремістських організацій та об'єднань у Грузії<sup>13</sup>.

2. Нарешті, у 2003 році Підкомісія з демократичних інституцій провела вивчення щодо заснування, організації та діяльності політичних партій. З цією метою Підкомісія з демократичних інституцій прийняла питальник до держав-членів (Венеція, 13 березня 2003 року)<sup>14</sup>. Відповіді на цей питальник були зібрані<sup>15</sup>, і на своїй 57 Пленарній сесії (Венеція, 12-13 грудня 2003 року) Венеціанська комісія прийняла доповідь, яка підсумовувала ці відповіді<sup>16</sup>.

3. Метою керівних принципів, прийнятих раніше Венеціанською комісією<sup>17</sup>, було встановлення спільних принципів для усіх держав – членів Ради Європи та інших країн, які поділяють спільні цінності, встановлені та відображені в Європейській конвенції про захист прав і основних свобод людини – Конвенції, яка є не лише інструментом міжнародного права, але

<sup>7</sup> CDL-INF (2000) 1.

<sup>8</sup> CDL-INF (2001) 8.

<sup>9</sup> CDL-AD (2002) 23rev.

<sup>10</sup> CDL (2001) 30, 43 та 45, CDL (2002) 88, 89 та 90.

<sup>11</sup> CDL-AD (2002) 17.

<sup>12</sup> CDL-AD (2002) 28.

<sup>13</sup> CDL-AD (2003) 11rev.

<sup>14</sup> CDL-DEM (2003) 1rev.

<sup>15</sup> CDL-DEM (2003) 2rev.

<sup>16</sup> CDL-DEM(2003) 3 rev.

<sup>17</sup> CDL-INF (2000) 1, Пояснювальна доповідь.

також «конституційним інструментом європейського публічного порядку»<sup>18</sup>, як зауважив Європейський суд з прав людини. Тому на правовому рівні Ради Європи вихідним пунктом систематичних дискусій та коментарів щодо загальних положень закону про політичні партії повинні бути загальні норми, принципи і стандарти, які базуються на цій Конвенції в загальному та її статті 11 про свободу зборів та об'єднань та статті 10 про свободу вираження поглядів\* зокрема. Повинні бути враховані й інші положення, наприклад, стаття 14 про заборону дискримінації разом із Протоколом № 12<sup>19</sup>, як і стаття 16 про обмеження політичної діяльності іноземців разом із Конвенцією про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні<sup>20</sup>.

4. Стаття 11 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини право об'єднуватися у політичні партії як складову загальної свободи зборів та об'єднань\*\*:

*«1. Кожна людина має право на свободу мирних зборів і свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів.*

*2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших людей. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції або органів державного управління».*

5. Свобода зборів та об'єднань у контексті вказаної Конвенції міститься у рішенні Європейського суду з прав людини, звичайно інтерпретованому разом з статтею 10 про свободу вираження поглядів. Стаття 10 Конвенції встановлює:

*«1. Кожна людина має право на свободу виявлення поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіо-, теле- або кінопідприємств.*

<sup>18</sup> European Court of Human Rights, *Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections)*, Judgment of 23 March 1995, para 75. Судові рішення Європейського суду з прав людини можна знайти в Hudoc database на <http://www.echr.coe.int/>.

\* Офіційний переклад Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини передає термін «freedom of expression» саме як «свобода виявлення поглядів» (див.: Віче. – 1998. – № 10. – С. 9). Стаття 34 Конституції України поруч із «свободою думки і слова» стверджує «право на вільне вираження своїх поглядів і переконань» (ред.).

<sup>19</sup> ETS no. 177.

<sup>20</sup> ETS no. 144.

\*\* Офіційний переклад Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року (із поправками, внесеними Протоколом № 11), ратифікованої Україною 17 липня 1997 року (разом із протоколами №№ 2, 4, 7 та 11), див.: Конвенція про захист прав і основних свобод людини // Віче. – 1998. – № 3. – С. 3-42 (ред.).

2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може бути предметом таких формальностей, умов, обмежень або покарання, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням або злочинам, для захисту здоров'я і моралі, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя».

6. А у своєму рішенні Європейський суд з прав людини встановив, що:

«... захист думки та свободи висловити її в розумінні статті 10 Конвенції є однією з цілей свободи зборів та об'єднань, як закріплено у статті 11. Це тим більше стосується політичних партій з огляду на їх суттєву роль у забезпеченні плюралізму і належного функціонування демократії»<sup>21</sup>

7. До цього Суд додав, що він вважає, що:

«не може бути жодної демократії без плюралізму. Саме з цієї причини свобода вираження поглядів, закріплена у статті 10, застосовується, відповідно до параграфу 2, не лише до «інформації» чи «ідей», які охоче приймаються чи розглядаються як нешкідливі чи як байдужі, але також до тих, які дратують, обурюють чи непокоять... Оскільки їх діяльність складає частину колективного користування свободою вираження поглядів, політичні партії також мають право шукати захисту у статті 10 Конвенції»<sup>22</sup>.

8. Далі, стосовно взаємозв'язку між демократією та Конвенцією Суд зазначив:

«Демократія, поза сумнівом, є фундаментальною рисою "європейського публічного порядку"... Це видно насамперед з Преамбули Конвенції, яка встановлює цілком ясний взаємозв'язок між Конвенцією і демократією, стверджуючи, що підтримка та подальша реалізація прав людини й основних свобод найкраще забезпечується, з одного боку, ефективною політичною демократією, а з іншого – спільним розумінням та дотриманням прав людини... Преамбула продовжує стверджувати, що європейські країни мають спільний доробок політичних традицій, ідеалів, свободи та верховенства права. Суд зазначав, що саме у цьому спільному спадку слід знаходити наріжні цінності Конвенції...; він неодноразово відзначав, що Конвенція була призначена для збереження і розвитку ідеалів та цінностей демократичного суспільства...

<sup>21</sup> Див.: Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey, Judgment of 13 February 2003, para 88, and Judgment of 31 July 2001, para 44, що повторює те, що Європейський суд з прав людини стверджував раніше; див.: United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, Judgment of 30 January 1998, para 42 (де цитуються серед іншого навіть більш ранні прецеденти: Vogt v. Germany, Judgment of 26 September 1995, para 64); Socialist Party and Others v. Turkey, Judgment of 25 May 1998, para 41, and Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey, Judgment of 8 December 1999, para 37.

<sup>22</sup> Див.: Refah Partisi, Judgment of 13 February 2003 para 89; see Judgment of 31 July 2001, para 44.

*Крім того, статті 8, 9, 10 та 11 Конвенції вимагають, щоб перешкоди у здійсненні прав, які вони зберігають, повинні бути оцінені мірою того, що є "необхідним у демократичному суспільстві". Тому єдиним типом необхідності, здатним виправдати перешкоду для будь-якого з цих прав, є той, який може претендувати на походження з "демократичного суспільства". Таким чином, демократія виявляється єдиною політичною моделлю, яка допускається Конвенцією, і, як наслідок, єдиною сумісною з нею»<sup>23</sup>.*

9. Суд зробив ці спостереження у справах стосовно заборони політичних партій. Однак Венеціанська Комісія вважає, що немає жодних підстав для незастосування закону, як вказано судом, з питань, що стосуються регулювання політичних партій в цілому. Будь яка норма стосовно політичних партій, таким чином, повинна брати до уваги, що обмеження які накладаються на політичні партії та їх членів, мають відповідати приписам закону, як встановлено судом, так само як підкорятися принципам законності та пропорційності<sup>24</sup>.

### КОНКРЕТНІ ПИТАННЯ

#### *a. Реєстрація політичних партій*

10. Вже згадане дослідження з заснування, організації та діяльності політичних партій, проведене у 2003 році Підкомісією з демократичних інституцій, показало, що багато країн розглядають реєстрацію як необхідний крок для визнання об'єднання політичною партією, для участі у загальних виборах або державного фінансування. Ця практика, як Венеціанська комісія вказала раніше у Керівних принципах щодо заборони та розпуску політичних партій, навіть якщо б розглядалася як обмеження права свободи об'єднання та свободи вираження поглядів, по суті не призводила б до порушення прав, які захищені статтею 11 та 10 Європейської конвенції з прав людини. Вимоги щодо реєстрації, однак, відрізняються в різних країнах. Реєстрація може розглядатися як засіб інформування влади про створення партії, так само як про її намір брати участь у виборах, і як наслідок, отримати користь від переваг, що надаються політичним партіям як особливому виду об'єднань. Однак значні вимоги можуть підняти поріг реєстрації до непомірно високого рівня, що може бути несумісне з Конвенцією. Будь які положення стосовно реєстрації мусять бути такими, які необхідні у демократичному суспільстві і пропорційні до цілі, яку бажають досягнути заходами, що розглядаються<sup>25</sup>.

#### *b. Вимоги щодо діяльності політичних партій, контроль та нагляд над ними*

11. Подібні застороги повинні застосовуватися, коли вимоги щодо діяльності політичних партій розглядаються як передумова для збереження

---

<sup>23</sup> Див.: *Refah Partisi*, Judgment of 13 February 2003, para 86, та Judgment of 31 July 2001, para 45, де цитується спостереження із справи *United Communist Party of Turkey*, para 45 (див. примітку 21).

<sup>24</sup> CDL-INF (2000) 1, para 6.

<sup>25</sup> CDL-INF (2000) 1, III. Explanatory report, para 6, та CDL-AD (2003) 8, para 12.

статусу політичної партії та контролю і нагляду за ними. Далекосяжна автономія політичних партій є наріжним каменем свобод зібрань та об'єднань, а також свободи вираження поглядів, що захищені Європейською конвенцією прав людини. Як ствердив Європейський суд з прав людини, Конвенція вимагає щоб втручання у здійснення цих прав має бути оцінене міркою того, що «що необхідне демократичному суспільству». Таким чином, єдиним видом необхідності, який виправдовує втручання у будь яке з цих прав, є той, що може претендувати на походження від «демократичного суспільства»<sup>26</sup>. Зокрема, контроль за статутом або хартією партії повинен насамперед бути внутрішнім, тобто здійснюватись членами партії. Що стосується зовнішнього контролю, члени партії повинні мати доступ до суду у випадку, якщо вони вважають, що рішення партійного органу порушує її статут. Загалом, судовому контролю за партіями повинна надаватися перевага над контролем з боку виконавчої влади<sup>27</sup>.

12. Іншим важливим аспектом є однакове ставлення до партій з боку публічної влади. У випадку процедури реєстрації (якщо вона передбачена національним законодавством) держава має діяти уважно, щоб уникнути будь якої можливої дискримінації політичних сил, що може розглядатися як така, що представляє опозицію до правлячої партії. У будь якому разі повинні існувати ясні і прості процедури для можливості оскаржити до суду будь яке рішення та/або дію органу реєстрації.

#### *с. Членство*

13. Згадане вище дослідження Підкомісії також показало, що у багатьох країнах конституційні та законодавчі положення обмежують членство у політичних партіях лише до громадян своїх країн.

14. Обмеження політичної діяльності іноземних громадян та осіб без громадянства можливі за міжнародним законодавством. Причиною, яка зазвичай для цього наводиться, є бажання уникнути конфліктів у зовнішній політиці. Але навряд чи це може виправдати загальне виключення іноземних громадян та осіб без громадянства із членства у політичних партіях. Положення, що регулюють політичну діяльність іноземців та осіб без громадянства, повинні брати до уваги той факт, що ці особи також охоплені гарантіями основних прав відповідно до документів з прав людини, що застосовуються в Європі. У 1992 році Європейська Конвенція про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні<sup>28</sup> була відкрита для підписання членами Ради Європи, а у 1997 вона вступила в дію. У світлі цієї Конвенції повна заборона членства негромадян у політичних партіях може вважатися не виправданою. Конгрес місцевих та регіональних влад Європи вказав у своїй Рекомендації 115(2002)<sup>29</sup> «Про участь мешканців-іноземців у

<sup>26</sup> Див.: *Refah Partisi*, Judgment of 13 February 2003, para 86, де цитуються спостереження у справі *United Communist Party of Turkey*, para 45 (див. примітку 21).

<sup>27</sup> CDL-AD (2002) 17, para 24.

<sup>28</sup> ETS no. 144.

<sup>29</sup> [http://www.coe.int/T/E/Ctrae/\\_5\\_Texts/2\\_Adopted\\_texts/1\\_Recommendations/2002/Rec\\_115\\_2002\\_E.asp](http://www.coe.int/T/E/Ctrae/_5_Texts/2_Adopted_texts/1_Recommendations/2002/Rec_115_2002_E.asp). Обговорена і прийнята Палатою місцевих влад 5 червня 2002 року

місцевому суспільному житті: дорадчі органи», що «не може існувати справжньої місцевої демократії без участі всіх мешканців місцевості, і відповідно мешканці-іноземці, які легально та впродовж тривалого часу проживають на території європейських країн, не повинні виключатися з місцевого суспільного життя незалежно від країни їх походження».

15. Одним з розумних способів відповідності європейським стандартам в цьому питанні міг би бути дозвіл для іноземних громадян та осіб без громадянства до певної міри брати участь у політичному житті своєї країни проживання. Щонайменше країна проживання могла б зробити членство у політичних партіях можливим для іноземних громадян та осіб без громадянства; однак потрібно також зазначити, що іноземні громадяни та особи без громадянства у багатьох європейських країнах можуть голосувати на місцевих виборах і навіть бути обраними на таких виборах на місцеві публічні посади.

*d. Політичні партії та вибори*

16. Основна мета політичних партій – участь у публічному житті своєї країни. Вибори є важливими для виконання цього завдання; тому принцип рівності партій є вкрай важливим. За останні роки деякі нові демократії заявляють, що стабільності уряду та належного функціонування парламенту можна досягти шляхом обмеження кількості партій, які беруть участь у виборах. Ці пропозиції, здається, суперечать європейським стандартам, що застосовуються до виборчого процесу.

17. Стаття 3 Першого протоколу до Європейської конвенції з прав людини, що захищає право на вільні вибори, стверджує, що:

*«Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю таємним голосуванням на умовах, які забезпечують народу вільне виявлення своєї думки під час вибору законодавчої влади».*

18. В останні роки роль великої кількості політичних партій як об'єднань, що висловлюють волю різних частин суспільства, розглядається позитивно.

*«Запобігання надмірній кількості партій через виборчу систему розглядається як найбільш ефективний та найменш спірний засіб, наскільки стосується політичних прав. Загальна тенденція полягає в уникненні обмежень кількості політичних партій, маніпулюючи строками та умовами реєстрації, тому що відмова у реєстрації партії часто є зручним способом для влади позбутися суперника, який є більше надокучливим, аніж несуттєвим»<sup>30</sup>.*

19. У деяких країнах-членах партії можуть втратити статус «політичної партії», якщо вони не мають кандидатів, обраних на національних виборах. Якщо положення статей 10, 11 повинні застосовуватися урахуванням того, що «необхідне демократичному суспільству», цим партіям слід дозволити продовжувати свою діяльність за загальним законом про об'єднання.

і прийнята Постійним Комітетом Конгресу 6 червня 2002 (див. документ CPL (9) 5; проект рекомендації внесений пп. В. Дірксеном та В. Шустером, доповідачами).

<sup>30</sup> CDL-EL(2002) 1, ч. II.4.1.

*е. Партії на місцевому та регіональному рівнях*

20. Країни-члени не повинні обмежувати право на об'єднання у політичні партії до національного рівня. Повинна існувати можливість створювати партії на регіональному та місцевому рівнях, оскільки деякі групи громадян могли б хотіти об'єднатися в групи, обмежуючи сферу своєї діяльності до регіонального або місцевого рівнів та до місцевих та регіональних виборів. Однак деякі нові демократії вважають такий розширений підхід до свободи об'єднання необдуманим в світлі своїх зусиль зберегти єдність держави. Таке ставлення можна зрозуміти, але перш ніж застосовувати будь-які обмеження, необхідно ретельно взяти до уваги принцип пропорційності та мірку того, що «необхідне у демократичному суспільстві».

**ДОПОВІДЬ**  
**ПРО УЧАСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ВИБОРАХ**  
ухвалена Радою за демократичні вибори на її 16 засіданні  
(Венеція, 16 березня 2006 року)  
та Венеціанською Комісією на її 67 пленарній сесії  
(Венеція, 9-10 червня 2006 року)  
на основі коментарів  
пана Анхела Санчеса Наварро (заступник члена Комісії, Іспанія)  
пана Ганса-Гейнріха ФОГЕЛЯ (член Комісії, Швеція)

**I. Вступ**

1. За останні роки Венеціанська Комісія була активно залучена як до діяльності у сфері виборчого права, так і законодавства про політичні партії у різних країнах. Ця робота зосереджена не лише на законодавстві окремих країн, але й на певних загальних питаннях, важливих для розвитку демократичних інституцій у Європі та деінде.

2. Вільні вибори та свобода об'єднання у політичні партії тісно взаємопов'язані у будь-якій демократії, оскільки політичні партії існують з метою отримання політичної влади шляхом вільних і чесних виборів. У ряді окремих висновків та дослідницьких проєктів Венеціанська Комісія вивчала роль політичних партій у демократичному суспільстві та їх участь у виборчому процесі окремих країн. Однак досі Венеціанська комісія не провела порівняльного вивчення законодавства та практики серед своїх країн-членів у цій важливій галузі.

3. На своєму 11 засіданні (Венеція, 2 грудня 2004 року) Рада за демократичні вибори вирішила вивчити питання участі політичних партій у виборчому процесі та призначила пана А. Санчеса Наварро (заступник члена Комісії, Іспанія) та Г.Г. Фогеля (член Комісії, Швеція) доповідачами з цього питання.

4. Ця доповідь оснований на коментарях панів А. Санчеса Наварро та Г.Г. Фогеля, як і на деяких зауваженнях членів Ради за демократичні вибори. Ця доповідь була ухвалена на 16 засіданні Ради за демократичні вибори (Венеція, 16 березня 2006 року) та 67 пленарній сесії Венеціанської Комісії (Венеція, 9-10 червня 2006 року).

**II. Конкретні питання, пов'язані з участю політичних партій у виборах**

5. За останні кілька років Венеціанська Комісія прийняла різні керівні принципи та висновки з законодавства про політичні партії<sup>1</sup>. Ці документи

<sup>1</sup> CDL-INF(2000)001 – Керівні принципи щодо заборони та розпуску політичних партій і подібних заходів, ухвалені Венеціанською комісією на її 41 пленарній сесії (Венеція, 10-11 грудня 1999 року); CDL-INF(2001)007 – Керівні принципи та доповідь щодо фінансування політичних партій, ухвалені Венеціанською комісією на її 46 пленарній сесії (Венеція, 9-10 березня 2001 року); та CDL-AD(2004)007rev – Керівні принципи та пояснювальна доповідь щодо законодавства про політичні партії: окремі аспекти, ухвалені Венеціанською комісією на її 58 пленарній сесії (Венеція, 12-13 березня 2004 року).



підкреслювали суттєву роль політичних партій у виборчому процесі та висвітлювали існування певних питань особливої ваги у практичному застосуванні права на вільні та чесні вибори. Однак на багато з цих питань не можна знайти відповідь лише у законодавстві про політичні партії. Вони є основними гравцями у виборчому процесі, основи та регулювання якого визначені в основному виборчими законами. Отже, розуміння виборів як одної з головних причин існування політичних партій вимагає аналізу усіх елементів «виборчої гри».

6. Виборче законодавство та закони про політичні партії відрізняються від однієї країни до іншої. Зазвичай виборча система та партійна система значною мірою залежать від особливих – історичних, культурних, політичних, соціо-національних факторів. У цих сферах практично неможливо знайти дві однакові політичні системи. Крім того, закони мають тенденцію керувати роботою національних систем, таким чином реагуючи на національні проблеми, досвід та очікування. Безвідносно до цієї відмінності можна вказати на два основні підходи до існування політичних партій. Перший визначає політичну партію як вільне об'єднання осіб з мінімальними втручаннями держави, наглядом, фінансовою підтримкою тощо (досвід Великобританії), інакше це може бути спеціальне об'єднання із конкретними обов'язками, відповідальністю та прерогативами (німецька модель). Партії у Європі походять від першої або другої концепції і перебувають на шляху зближення, проте культурні відмінності все ще дуже важливі. Тому у багатьох країнах будь-яке державне регулювання все ще вважається втручанням, в той час як у інших існує менше сумнівів стосовно політичного управління шляхом партійного законодавства, процедур реєстрації тощо.

7. Таким чином, загальна доповідь про «політичні партії та вибори» має розглянути існування цих відмінностей. Питання можуть бути в чомусь подібними, але відповіді будуть відрізнятися у більшості випадків. У будь-якому разі деякі з цих питань можуть бути згруповані при розгляді різних періодів, які можна виділити у будь-якому виборчому процесі. Ця доповідь буде розглядати їх саме в цьому порядку.

8. Проте здається можливим стверджувати, що існування партій є надзвичайно важливим і особливо має враховуватися аж до моменту виборів. Дійсно, політичні партії спрямовані саме на участь у політичному процесі, в основному висуваючи кандидатів на вибори. Звичайно, партії важливі протягом усього виборчого процесу. Але коли на арену безпосередньо виходять виборці, факт політичного представництва втрачає частину свого значення. Коли вибори вже проведені, і навіть протягом дня голосування всі конституційні та законодавчі норми (й особливо ті, що стосуються системи звернень та скарг) ґрунтуються на конкретних обставинах, в яких усі кандидати та громадяни повинні мати однакове ставлення.

9. У цьому сенсі не було б розумним мати різні норми (строки, визначення порушень, процедур, санкцій...) для партійних або позапартійних дійових осіб, оскільки вони можуть існувати через висування партійних або позапартійних списків, через участь в органах управління вибор-

чим процесом, через доступ до публічних ЗМІ та через можливість доступу до отримання коштів з публічних фондів. Через це завершальні питання, особливо пов'язані із процедурами звернення зі скаргами та поданням позовів (уповноважені органи та/або суди, санкції, правові рамки, санкції тощо), можливо, не відображають багатьох відмінностей, залежних від партійної структури.

10. Іншим важливим аспектом участі партій у виборах є питання впливу виборчої системи на внутрішню структуру партії. Наприклад, персоналізовані виборчі системи відносної більшості навряд чи потребують партійного залучення до інших питань, окрім політичної підтримки та внеску на фінансування агітації. І навпаки, у пропорційних системах з закритими партійними списками партія має дуже важливі прерогативи у визначенні, серед інших речей, місця кожного кандидата у своєму списку.

А) Питання, що виникають у передвиборчий період

11. Кодекс належної практики у виборчих справах<sup>2</sup> передбачає загальне виборче право як перший з основних принципів, що лежить в основі європейського виборчого доробку і який «в принципі означає, що всі людські істоти мають право голосувати та балотуватися на виборах». Однак, і це дійсно так, це право може бути залежним від певних умов, які зазвичай стосуються віку та громадянства<sup>3</sup>.

12. У будь-якому разі існують інші умови, що походять із важливості політичних партій у сучасних демократіях. Це означає, що особисте право балотуватися на виборах може залежати від двох різних груп норм: по перше, від загальних норм та вимог, що прийняті державою і дозволяють партії брати участь у виборах. І по друге, від правил, прийнятих партіями для номінації своїх кандидатів на відповідних виборах. Перші норми повинні бути проаналізовані з перспективи запровадження плюралізму: якщо, як сказав Європейський суд з прав людини, «не може бути демократії без плюралізму», основним аспектом є необхідність переконатися в тому, що додаткові вимоги, які покладаються на партії, не є настільки важкими, щоб завдати шкоди вираженню суспільного плюралізму. Друга група правил, які можуть бути або встановлені самими партіями, або накладатися законодавством, можуть впливати на саму ідею внутрішньопартійної демократії або на право членів певного (у цьому випадку політичного) об'єднання брати участь у прийнятті основних рішень об'єднання (партії).

а) Регулювання висування списків/кандидатур: додаткові вимоги для партій що беруть участь у виборах

13. Деякі країни вимагають дотримання певних додаткових умов для подання заяв про висування. Зокрема, вони можуть полягати у встановленні певної кількості підписів (200 осіб, що мають право голосу, в кожному

---

<sup>2</sup> *Code of Good Practice in Electoral Matters* (CDL-AD(2002)023rev), I,1.a.

<sup>3</sup> Див. також: *Report on the abolition of restrictions on the right to vote in general elections*, endorsed by the Venice Commission at its 61st Plenary Session (Venice, 3-4 December 2004) (CDL-AD(2005)012).

виборчому окрузі – у Німеччині; 1% виборців, зареєстрованих у виборчому окрузі, – в Іспанії), або грошову заставу в певному розмірі<sup>4</sup>.

14. Подання та список кандидатів зазвичай реєструються від імені партій. Дійсно, в деяких країнах (серед інших – Албанія, Болгарія, Латвія, «Колишня югославська республіка Македонія» або Словаччина)<sup>5</sup> лише партії можуть брати участь у виборах. У більшості інших країн у таких питаннях, як необхідні документи для подання кандидатів, доступ до засобів масової інформації тощо партії мають більш сприятливе становище, ніж незалежні або безпартійні кандидати.

15. Політичні партії, як ясно відзначено деякими конституціями та Європейським судом з прав людини, є важливим інструментом для демократичної участі. Дійсно, сама концепція політичних партій заснована на меті брати участь «в управлінні державними справами шляхом висування кандидатів на вільних та чесних виборах»<sup>6</sup>. Таким чином, вони є особливим видом об'єднання, яке у багатьох країнах підлягає реєстрації для участі у виборах чи для публічного фінансування. Ця вимога реєстрації була прийнята, вважаючи її такою, вона *per se*<sup>\*</sup> не суперечить свободі об'єднання за умови, що вимоги до реєстрації не є надто обтяжливими. А вимоги щодо реєстрації дуже відрізняються від країни до країни: вони можуть, наприклад, включати організаційні умови, вимоги щодо мінімальної політичної діяльності, участі у виборах, отримання певного порогу голосів<sup>7</sup>... Однак деякі попередні умови для реєстрації політичних партій, які існують у кількох країнах-членах Ради Європи, що вимагають певної територіальної представленості та мінімальної кількості членів для реєстрації, можуть бути проблематичними в світлі принципу вільного об'єднання у політичні партії.

16. У всякому разі існування такого реєстру «як заходу інформування влади про заснування партії, як і про її намір брати участь у виборах та користуватися перевагами, що надаються політичним партіям»<sup>8</sup>, можливо, має відобразитися у додаткових вимогах що встановлюються в момент складання списків та/або подань. Зокрема, країни які вимагають реєстрації

<sup>4</sup> *The Code of Good Practice in Electoral Matters* (CDL-AD(2002)23rev), Part I, item 1.3 paras 8 and 9.

<sup>5</sup> *Replies to the Questionnaire on the Establishment, Organisation and Activities of Political Parties* (CDL-DEM(2003)002rev, 1.5).

<sup>6</sup> *Guidelines and Explanatory Report on Legislation on Political Parties: Some Specific Issues* (CDL-AD(2004)007).

<sup>\*</sup> Сама по собі (лат. – *прим. ред.*)

<sup>7</sup> Див.: *Guidelines and Report on the Financing of Political Parties* (CDL-INF(2001)8), та *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures* (CDL-INF(2000)1, Appendix I). У цьому сенсі Венеціанська Комісія висловила серйозну стурбованість, наприклад, тими правовими положеннями, які встановлюють високий поріг членства для нових партій, що зобов'язують партії діяти у загальнонаціональному масштабі, виключаючи місцеві та регіональні партії, або які передбачають відмову в реєстрації, якщо Програма партії містить положення, що суперечать Конституції чи закону (пор. CDL-AD(2002)017 щодо України; CDL-AD(2003)008 щодо Молдови; чи CDL-AD(2003)005, щодо Вірменії).

<sup>8</sup> *Guidelines on Legislation on Political Parties: Some Specific Issues* (CDL-AD(2004)007).

партій (Німеччина, Іспанія), можуть звільнити їх від виконання будь яких інших додаткових вимог, надаючи їм можливість участі у виборах без, наприклад, збору певної кількості підписів або не сплачуючи заставу, що мають робити інші політичні суб'єкти.

б) Процедури, прийняті партіями для номінації кандидатів

17. Партії – специфічний вид об'єднання. Їх статус гарантований правом свободи об'єднань, і вони можуть зазнавати лише обмежень, встановлених законом. Таким чином, внутрішні партійні процедури для прийняття рішень повинні бути визначені за принципом самоврядування, і у багатьох країнах ці норми виписані лише у партійних статутах. Тим не менше їх важливість для функціонування всієї системи передбачає, що, як уже раніше було відзначено, Конституція або закон може встановити певні норми, які звичайно вимагають від партій дотримуватися демократичних принципів у своїй внутрішній організації та діяльності<sup>9</sup>.

18. Проте регулювання можуть іти далі: французьку конституцію треба було переглянути, щоб прийняти закон, що запроваджує принцип рівного доступу чоловіків та жінок до виборних посад, обмежуючи таким чином вільний вибір кандидатів партійними органами. У деяких країнах виборчий закон містить процедуру номінації партійних кандидатів, яка логічно має бути дотримана у партійних статутах. Так є, наприклад, у Німеччині (стаття 21) чи в Україні (стаття 40). В цьому відношенні можна було б задати питання: який обсяг автономії та самоврядування повинен бути дотриманий законом, або іншими словами: який ступінь зовнішніх (і загальних) обмежень сумісний із самою ідеєю вільного об'єднання. У будь-якому разі, здається, що самого дотримання демократичних принципів повинно бути достатньо, щоб виключити можливість зміни порядку кандидатів всередині списку після того, як виборці подали свої голоси, як, наприклад це можливе у деяких конкретних країнах<sup>10</sup>.

с) Партії та органи управління виборами

19. Взагалі кажучи, різні органи управління виборами повинні гарантувати чесність виборчого процесу. Цієї мети можна досягти різними шляхами, тому склад органів управління виборами значно відрізняється від країни до країни. У деяких країнах, як Німеччина, виборчий закон не встановлює, чи юристи-експерти, призначені до складу виборчих комісій, повинні мати партійну приналежність. В Іспанії Вищі виборчі комітети (Higher Electoral Committees) в основному формуються з суддів, з певною кількістю експертів, які мають бути спільно призначені партіями, що мають мандати у нижній палаті, тоді як дільничні виборчі комітети формуються шляхом жеребкування серед виборців, зареєстрованих на кожній виборчій

---

<sup>9</sup> Пор.: *Replies to the Questionnaire on the Establishment, Organisation and Activities of Political Parties* (CDL-DEM(2003)002rev, 3.5).

<sup>10</sup> *Joint Recommendations* (by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR) *on the Electoral Law and the Electoral Administration in Albania* (CDL-AD(2004)017, para 68).

дільниця, та спостерігачами, яких можуть призначити усі партії (хоча на практиці лише основні партії здатні мати представників на більшості виборчих дільниць). Інші країни, як Україна, передбачають, що виборчі комісії формуються з представників конкурентних партій, а посади голови, заступника голови та секретаря пропорційно розподіляються між партіями (стаття 21.8 українського виборчого закону говорить про «право [партії] на пропорційний розподіл керівних посад у дільничних виборчих комісіях»)<sup>11</sup>.

20. У цьому відношенні треба розглядати різні елементи. Наприклад, різні типи органів управління виборами, їх розмір, шлях призначення їх членів, або які партії мають право участі у цьому процесі. Можна наводити міркування, що комісії нижчого рівня повинні мати справу із роботою під час процесу голосування, вирішувати питання якомога швидше, і таким чином вони мають бути функціональними та – дійсно й безсумнівно – такими, яким можна довіряти з політичної точки зору. Це означає, що вони, можливо, не повинні складатися з великої кількості членів і що їх діяльність не повинна залежати від політичних критеріїв. В цьому сенсі органи, що повністю або в більшості складаються із членів, призначених політичними партіями, часом не виглядають практичним підходом<sup>12</sup>. З іншого боку, органи вищого рівня в основному мають справу із скаргами та конкретними проблемами, які мають бути вирішені за загальними критеріями, з майже судовими функціями. У цьому випадку кількість осіб є менш важливою, і, звичайно, має існувати довіра партій, чи це буде через незалежність та технічний досвід їх членів, або тому що партії (всі чи лише основні? Фактично, гарантія плюралізму не вимагає участі всіх партій в усіх сферах організації виборів. Взаємний контроль серед деяких з основних партій може виявитись цілком достатнім) відіграють певну роль у процесі їх номінації.

21. Серед країн членів Ради Європи існують різні підходи до формування органів управління виборами та до процедур призначення їх членів. Однак органи управління виборами органи мають бути створені

<sup>11</sup> Див. також: *The Code of Good Practice in Electoral Matters* (CDL-AD(2002)23rev), Part II, item 3.1 para 71.

<sup>12</sup> Дуже недавно, наприклад, Венеціанська Комісія та ОБСЄ/БДПІЛ ухвалили *Preliminary Joint Opinion on the Revised Draft Amendments to the Electoral Code of Armenia* (CDL-AD(2005)008), який підкреслює «сильну партійну зацікавленість» членів Центральної виборчої комісії і стверджує: «правило, за яким комісії формуються тільки через парламентські призначення... без будь-яких непартійних призначень... що комісії не можуть розглядатися як достатньо плюралістичні і забезпечують належний баланс загальної безсторонності та незалежності», таким чином висвітлюючи важливість «включення політичних і громадських інтересів для того, щоб був досягнутий достатній рівень публічної довіри до виборчого процесу і результатів». Подібно вже згадані *Joint Recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Albania* (CDL-AD(2004)017) виражають «велику стурбованість» щодо «положень, які регулюють формування виборчих комісій...[які] надають виключно переважну роль кожній із двох основних політичних партій на кожному рівні виборчої адміністрації», формуючи «високо політизоване середовище».

таким чином, щоб забезпечити довіру усіх сил, що беруть участь у виборах, та окремих виборців, до їх безсторонності та професіоналізму<sup>13</sup>.

d) Права та обов'язки партійних спостерігачів

22. 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.

23. 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. Це може мати позитивний вплив на довіру до результатів.

В) Питання, що виникають під час передвиборної агітації

a) Фінансові питання включно з принципом рівності та використання публічних (державних) ресурсів

24. Венеціанська Комісія вже прийняла керівні принципи щодо фінансування витрат на передвиборну агітацію, що відрізняється від звичайного фінансування<sup>14</sup>. Дійсно, регулярне фінансування може бути виправдане важливою роллю політичних партій у демократичних режимах, але виборче фінансування має ще міцнішу основу: виборчий процес – це регулярна процедура, коли народ визначає основні напрями діяльності демократичних інституцій. Це по суті основний шлях, через який проходить демократична легітимізація. У цьому сенсі витрати на передвиборну агітацію подібні до інституційних витрат: це витрати, необхідні для того, щоб інституції працювали відповідно до конституційних рамок.

25. Ця перспектива допускає встановлення певних меж: діяльність партій має фінансуватися, і справедливо фінансуватися, наскільки вони роблять внесок у функціонування демократичних інституцій. Це означає, що державні ресурси можуть бути обмежені лише до «інституційних» партій, наприклад, партій, які представлені у парламенті і таким чином беруть участь у парламентській діяльності. Очевидно також, що можна поширити це державне фінансування на інші партії, що представляють «важливий сектор електорату» або які «досягли певного порогу отриманих голосів». Але рівність не означає, що всі партії мають право на державні ресурси незалежно від їх реальної ваги у відповідному суспільстві. Наприклад, Кодекс належної практики у виборчих справах передбачає, що:

*«Залежно від свого предмета, ця рівність може бути абсолютною чи пропорційною. У випадку абсолютної рівності ставлення до політичних партій*

---

<sup>13</sup> Див. також: *Code of Good Practice in Electoral Matters* (CDL-AD(2002)23rev), Part II, item 3.1 paras. 71-72.

<sup>14</sup> *Guidelines and Report on the Financing of Political Parties* (CDL-INF(2001)8).

*не враховує їхньої поточної впливовості в парламенті або підтримки електорату. У випадку пропорційної рівності статус політичних партій мають визначати результати, досягнуті ними на виборах [...]»<sup>15</sup>*

26. У будь-якому разі можна розглянути певні конкретні питання. За умови, що не кожна партія має право на доступ до публічних ресурсів (регулярно чи для виборчих цілей), якими є допустимі пороги для відмови у публічному фінансуванні? Виборчі системи можуть залишати суспільно важливі партії поза парламентом, але позбавлення їх публічних засобів може просто змусити їх зникнути, таким чином зменшуючи суспільний плюралізм та політичні альтернативи суспільства. Чи повинно виборче фінансування мати більший розмір, ніж регулярне фінансування, стимулюючи суспільні рухи пропонувати свої політичні альтернативи під час виборів, без значного ризику банкрутства?

27. В іншій сфері зрозуміло, що основні партії, члени та лідери яких звичайно мають інституційну владу (наприклад, члени національних, регіональних або навіть місцевих палат; виконавчі пости на будь-якому з цих різних рівнів тощо), можуть мати доступ до ще більших ресурсів (обладнання, радники, адміністративний штат) просто тому, що вони мають доступ до публічних ресурсів, які не вважаються публічним фінансуванням партійної діяльності. У Сполученому Королівстві, наприклад, статут консервативної партії заснував іншу, вищу більшість для підтвердження особи на посту лідера, аніж для обрання нового лідера, саме тому, що загальновизнано, що діючий лідер має набагато більше засобів впливу на членів партії та тих, хто його обирає. Чи є ця відмінність суттєвою? І, якщо так, чи береться вона до уваги у інших сферах?

28. Керівні принципи та доповідь Венеціанської Комісії щодо фінансування політичних партій (CDL-INF(2001)8) розрізняють поняття регулярного фінансування та фінансування передвиборної агітації. Але практична користь цієї відмінності обмежена, коли політичні партії отримують (публічні) кошти постійно та регулярно як для здійснення своїх поточних акцій, так і для участі у виборах. Якщо це має так, підкреслено у доповіді, «Обмеження фінансування до повного чи часткового покриття видатків на агітацію (зокрема, через відшкодування відсотка понесених видатків) має на меті лише уникнути спорожнення партійної казни кожного разу, коли проходять вибори, та дозволити безперервне функціонування демократичного процесу під час проведення регулярних вільних виборів». У доповіді також підкреслено, що більшість усталених європейських демократій обрали такий підхід. Ситуація подібна, коли політичні партії отримують приватні пожертви.

29. Тому, якщо та коли ця різниця якимось чином використовується в нормативних актах про різні асигнування, що регулюють, з одного боку, передвиборну агітацію, а з іншого - передвиборчий і післявиборчий періоди, бажані деякі пояснення. Такі пояснення мають братися до уваги,

<sup>15</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters (CDL-AD(2002)23rev), 1.2.3.b.



щоб уникнути певних проблем, які обговорювалися у Європі з різних нагод протягом останніх кількох років, і особливо протягом обговорення, що передувало прийняттю Регламенту Європейського Союзу (ЄС) No 2004/2003 про положення, що регулюють діяльність політичних партій на європейському рівні та правила їх фінансування<sup>16</sup>.

30. Якщо публічні фонди призначені *взагалі* на вибори, необхідно роз'яснити, що ці кошти можуть бути використані політичною партією для будь якої законної цілі; особливі умови для використання коштів повинні бути ясно вказані. Якщо кошти призначені *строго для цілей агітації* і лише для таких цілей, повинні існувати вказівки, як бути з видатками, які не можуть класифікуватися як виключно кошти на діяльність, пов'язану із передвиборною агітацією – як, наприклад, видатки на партійну нерухомість (її оренду), яка використовується як для звичайної партійної діяльності, так і для передвиборної діяльності, або партійні працівники, які беруться на роботу партією як для поточної діяльності, так і в цілях передвиборної агітації. Якщо можливо, вказівки мають також стосуватися і періоду перед та після виборів, протягом якого законом допускається використання коштів, а також часу, протягом якого відбувається витрачання коштів.

31. Якщо або кандидат, або партія отримують приватні внески для цілей агітації, повинні існувати вказівки щодо того, як ставитися до якихось умов або побажань щодо використання пожертви, які могли бути висловлені спонсором, як витрачати кошти, які не можна класифікувати як витрати, пов'язані виключно з агітацією, і протягом якого часу до і після виборів прийнятне використання пожертви на агітацію. Більш того, можуть виникнути проблеми, якщо кандидат самостійно залучає власні ресурси. У таких випадках може бути необхідна вказівка щодо того, наприклад, в якому обсязі кандидат може використовувати власні ресурси або ресурси своєї родини; як мають оцінюватися матеріальні ресурси, надані безоплатно, і хто має проводити оцінку.

32. Якщо політичні партії є або можуть бути платниками податку на прибуток, повинно бути чітко визначено, в якому обсязі асигнування, пожертви та членські внески є або можуть розглядатися як оподатковувані доходи, які витрати не підлягають оподаткуванню, і яка інформація має бути надана партією для того, щоб встановити неоподатковуваність. Подібні роз'яснення повинні бути передбачені стосовно ПДВ та інших податків, які можуть застосовуватись до політичних партій.

33. Також потрібно роз'яснити, відповідно до яких положень партія повинна вести бухгалтерію – наприклад, відповідно до положень для

<sup>16</sup> Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding, Official Journal of the European Union (OJ) 2003 L 297/1, разом із: Decision of the Bureau of the European Parliament of 29 March 2004 laying down the procedures for implementing Regulation (EC) No 2004/2003, OJ 2004 C 155/1, та Court of Auditors, Special Report No 13/2000 on the expenditure of the European Parliament's political groups, together with the European Parliament's replies, OJ 2000 C 181/1; а також: Travaux préparatoires to Regulation No 2004/2003.



приватних об'єднань або компаній або будь яких інших приватних осіб чи відповідно до положень для державної влади або інших публічних суб'єктів.

б) Доступ до (публічних та приватних) засобів масової інформації

34. З різних точок зору сучасні суспільства є в основному «інформаційними» суспільствами: вибори є боротьбою у дуже особливому контексті, тож доступ до засобів масової інформації для партій є, можливо, найкращим інструментом передавати свої звернення до виборців. Таким чином, це, можливо, основний ресурс, якого можуть шукати партії. І доступ до засобів масової інформації, що перебувають у публічній власності, в той же час, є найменш дорога допомога, яку може надати державна влада, тому в цьому є явний інтерес з обох боків. Звичайно, виникатимуть проблеми при визначенні деталей такого доступу (час, що надається різним партіям та/або спискам, присутність агітації у новинах і т.д.). У зв'язку з цим може враховуватися існування моделі партійної реєстрації, коли надається деяка перевага зареєстрованим партіям, але це не може використовуватися як інструмент дискримінації, позбавляючи інші суспільні сектори будь-якої можливості захищати свої позиції у чесній агітації. Кодекс належної практики у виборчих справах передбачає:

*«Всім партіям і кандидатам мають бути гарантовані рівні можливості, що має на увазі безстороннє ставлення органів державної влади, зокрема до передвиборної агітації, висвітлення в засобах масової інформації, зокрема публічних, публічного фінансування партій та агітації»<sup>17</sup>.*

35. У сфері приватних засобів масової інформації проблеми відповідно інші. Принцип чесних виборів повинен бути сумісним із принципом вільних виборів: якщо партії або/та кандидати мають право на передвиборну агітацію і на звернення зі своїми повідомленнями до громадян, також справедливо, що багато приватних засобів масової інформації мають чітку соціальну, ідеологічну та зрештою політичну орієнтацію, яка може враховуватися при визначенні права доступу до всіх засобів масової інформації<sup>18</sup>. Цей фактор, звичайно, не виправдовує встановлення різних економічних умов для реклами різних партій, але він може навіть підтримати заяви про відмову у доступі певної партії до конкретних засобів масової інформації. Таким чином, дуже очевидними є труднощі у встановленні збалансованої рівноваги у засобах масової інформації у сучасному суспільстві у рамках виборчих змагань.

36. Іншим складним питанням стосовно висвітлення передвиборної агітації є відповідальність різних засобів масової інформації за якість інформації, яку вони надають щодо різних політичних сил. Свобода преси є наріжним каменем сучасних демократій, проте повинен існувати механізм, що забезпечив би ефективні засоби захисту від зловживання або образливого використання інформації під час передвиборчого періоду.

<sup>17</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters (CDL-AD(2002)23rev), I.2.3.a.

<sup>18</sup> Див. також: Code of Good Practice in Electoral Matters (CDL-AD(2002)23rev), I.2.3.c.

С) Питання, що виникають у день виборів

а) Роль партійних спостерігачів

37. Особливо важливо гарантувати можливість усіх партій та кандидатів мати спостерігачів<sup>19</sup>. 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.

38. 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.

б) Процедура оскарження

39. Кодекс належної практики у виборчих справах наполягає на «ефективній системі оскарження»<sup>20</sup>. І, як уже було зазначено, ця вимога повинна застосовуватися до всієї системи, включаючи, звичайно, скарги, які можуть бути подані у день виборів окремими громадянами чи будь-яким іншим суб'єктом. В контексті виборів ефективна система оскарження означатиме, що будь яке рішення будь-якого органу державної влади може бути оскаржене, і що рішення уповноваженого органу приймається невідкладно. Будь яка затримка у процедурі оскарження може серйозно вплинути на довіру до результатів виборів.

Д) Питання що виникають у післявиборчий період.

а) Оскарження результатів виборів: строки.

40. «Крайній строк для прийняття рішення щодо скарг та позовів», включаючи, звичайно, рішення щодо оскарження результатів виборів, має бути «реалістичним»<sup>21</sup>. Це, очевидно, важливий елемент усієї системи оскарження, але точні часові рамки повинні змінюватися не лише від країни до країни (залежно від багатьох факторів, таких як система підрахунку голосів або передачі результатів), але й в різних ситуаціях (різні вибори, які можуть бути проведені у різних умовах: наприклад, одномандатні округи або загальнодержавні виборчі округи; різні палати...). Нелегко зробити загальний висновок, які строки є прийнятними, а які ні, і це значно залежить від обставин.

б) Санкції

41. Щось подібне може стосуватися і системи санкцій. По-перше, очевидно, існує настільки велика кількість різних можливостей, що неможливо підсумувати їх у такі короткі терміни. По-друге, в цій сфері участь

---

<sup>19</sup> *Code of Good Practice in Electoral Matters* (CDL-AD(2002)23rev), Part II, item 3.2.

<sup>20</sup> *Code of Good Practice in Electoral Matters* (CDL-AD(2002)23rev), item 3.3.

<sup>21</sup> Див. уже цитовані *Joint Recommendations on the electoral law and the electoral administration in Albania* (CDL-AD(2004)017), para. 103.

партій не впливає на визначення та застосування норм: скасування обрання на посади, можлива втрата мандата, економічні та фінансові санкції можуть впливати на кандидатів незалежно від їх партійної приналежності.

### III. Висновки

42. Держави – члени Ради Європи мають різні підходи до регулювання діяльності політичних партій та їх участі у політичному житті, особливо у виборах. Однак існують деякі спільні тенденції та турботи щодо рівності різних сил, що добиваються політичного представництва, фінансування партій та питань, пов'язаних із внутрішньою діяльністю партій.

43. У низці галузей перелік загальних стандартів не лише можливий, але й досить доречний, наприклад:

- a. правила номінації кандидатів на різних виборах;
- b. рівне ставлення до різних партій та окремих депутатів, що змагаються на виборах;
- c. можливість мати спостерігачів на виборах, доки останні скарги не будуть розглянуті уповноваженим органом;
- d. прозорість у фінансуванні передвиборної агітації та відповідальність партій за різні використані ресурси;
- e. рівний доступ до засобів масової інформації;
- f. дієва система скарг та позовів, що передбачає швидку процедуру врегулювання різних спорів протягом усього виборчого процесу;
- g. дотримання принципу пропорційності стосовно санкцій.

44. Венеціанська комісія сподівається, що подальше співробітництво між країнами – членами Ради Європи у цій галузі може сприяти розробці спільних стандартів стосовно питання діяльності політичних партій та вдосконалення виборчої практики у Європі.

**СПІЛЬНИЙ ВИСНОВОК  
ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ «ПРО МИРНІ ЗБОРИ В УКРАЇНІ»**

**Венеціанської комісії  
та Бюро з демократичних інституцій та прав людини (БДПІЛ) ОБСЄ**

**ухвалений Венеціанською комісією на її 68 пленарній сесії  
(Венеція, 13-14 жовтня 2006 року)**

**на основі коментарів**

**пана Крістофа ГРАБЕНВАРТЕРА (член Комісії, Австрія)  
пана Губерта ГЕНЕЛЯ (заступник члена комісії, Франція)  
пана Джорджо МАЛІНВЕРНІ (член комісії, Швейцарія)  
пана Давида ГОЛЬДБЕРГЕРА (експерт, ОБСЄ/БДПІЛ)**

**I. Вступ**

1. Листом від 2 червня 2006 року тодішній міністр юстиції України звернувся до Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПІЛ щодо проведення спільної оцінки проекту Закону про мирні збори в Україні (CDL(2006)063).

2. П. Грабенвартер, п. Генель та п. Малінверні були призначені доповідачами від Венеціанської Комісії. П. Давид Гольдбергер, професор права Юридичного коледжу Університету штату Огайо, був залучений ОБСЄ/БДПІЛ для підготовки коментарів щодо Закону, який розглядається. Його коментарі були підготовані за сприяння пані Барбари О'Тул та пана Роберта Маккарті.

3. 19 вересня 2006 року у Києві була проведена зустріч між представниками української влади, включаючи заступника Міністра юстиції п. Дмитра Котляра, п. Джорджо Малінверні від імені Венеціанської Комісії, та п. Деніза Петі, Голови Відділу законодавчої підтримки (Департамент демократизації, ОБСЄ/БДПІЛ) від імені останньої. Метою зустрічі був обмін думками щодо проекту закону у світлі попередніх висновків, підготованих Венеціанською Комісією та ОБСЄ/БДПІЛ.

4. Цей висновок, який був підготований спільно Венеціанською Комісією та ОБСЄ/БДПІЛ на базі коментарів доповідачів та експерта, був ухвалений Венеціанською Комісією на її 68 пленарній сесії (Венеція, 13-14 жовтня 2006 року).

5. В процесі підготовки цього висновку за особливим проханням Міністра юстиції також був взятий до уваги проект закону, підготований групою українських громадських організацій. Цей висновок ґрунтуються на неофіційному англійському перекладі цих двох законопроектів.

**II. Міжнародні стандарти**

6. Право на мирні збори гарантується Конституцією України у її статті 39, яка стверджує:

*«Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.»*

Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей».

7. Відповідно до преамбули, проект закону, що розглядається, має на меті «захист права збиратися мирно, без зброї, проводити збори, мітинги, походи та демонстрації, як гарантовано Конституцією України, на основі загальних принципів та норм міжнародного права».

8. Право на свободу зборів гарантується статтею 11 Європейської конвенції з прав людини, яка стверджує:

*«1. Кожна людина має право на свободу мирних зборів і свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів.*

*2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших людей. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції або органів державного управління».*

Воно також гарантується статтею 21 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, яка проголошує:

*«Визнається право на мирні збори. Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб».*

9. Зобов'язання ОБСЄ стосовно свободи мирних зборів, які політично зобов'язують держави – члени ОБСЄ, забезпечують додаткове звернення, окрім двох зазначених вище документів. Параграф 9(2) Документа Копенгагенської зустрічі Конференції з людського виміру НБСЄ (1990) стверджує, що:

*«Кожен має право на мирні збори та демонстрації. Будь-які обмеження, які можуть бути встановлені щодо здійснення цих прав, встановлюються законом та відповідають міжнародним стандартам».*

10. Формулювання конституційних та міжнародних гарантій свободи мирних зборів у попередньо цитованих документах є взагалі широким. Подальші керівні принципи щодо окремих вимог, які виникають із цих документів, можна знайти, як підкреслює Венеціанська Комісія та ОБСЄ/БДПЛ у попередніх висновках<sup>1</sup>, у таких стандартах:

<sup>1</sup> CDL-AD (2003) 20, Opinion on the draft law on freedom of conscience and religious entities of Georgia; CDL (1995) 37, Avis Sur le project de loi sur le droit de réunion et manifestation de la République de Moldova; CDL-AD (2002) 27, Opinion on the law on assemblies of the Republic of Moldova; CDL(2005)048, OSCE/ODIHR Guidelines for Drafting Laws Pertaining to the Freedom of Assembly (Warsaw, December 2004); CDL-AD(2005)040, Opinion on OSCE/ODIHR Guidelines for Drafting Laws pertaining to Freedom of Assembly;

• Право на мирні збори є основним правом у демократичному суспільстві й одною з основ такого суспільства і, таким чином, не повинно тлумачитись обмежено. Як таке, як і всі інші основні права та свободи, воно є конституційним предметом *par excellence*<sup>\*</sup>, який має регулюватися перш за все Конституцією.

• Це право стосується як приватних зборів, так і зборів у публічних місцях, так само як статичних зустрічей та публічних процесій; збори повинні бути «мирними», якщо вони мають підпадати під захист, гарантований міжнародними та місцевими правовими актами.

• Право на мирні збори – це «кваліфіковане» право. За певних обставин держава може законно втручатися до здійснення цього права. Стаття 11(2) Європейської конвенції прав людини ясно дозволяє обмеження при умові, що вони «ті, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, з метою запобігання заворушенням і злочинам, для захисту здоров'я або моралі чи з метою захисту прав та свобод інших людей». Широкі межі оцінки, передбачені для держави у її тлумаченні обмежувальних умов, не прирівнюються до необмеженої дискреції.

• Залежність від процедури дозволу зазвичай не втручається у саму суть права. Така процедура узгоджується з вимогами статті 11(1), лише якщо вона проводиться для того, щоб влада могла бути здатною упевнитися у мирній природі зборів<sup>2</sup>.

• Держава має позитивний обов'язок активно захищати мирні та законні збори. Може виникнути необхідність втрутитися, щоб забезпечити умови, що дозволяють здійснення права на свободу зборів, і може бути потрібним застосування позитивних заходів для забезпечення мирного проведення законних демонстрацій. Це включає справедливий баланс інтересів тих, хто бажає здійснити своє право на збори, та загальними інтересами решти спільноти.

• Усі обмеження щодо здійснення свободи зборів повинні пройти тест на пропорційність, який означає, що завжди має віддаватися перевага найменш настирливим засобам досягнення мети, і це включає в себе покарання, які накладаються за порушення норм, що регулюють проведення зборів. Тест на пропорційність означає, що існує спектр реагувань, і слід розглядати можливості між сприянням проведенню події без будь-яких обмежень і забороною або припиненням. Повинна існувати презумпція на користь проведення мирних зборів.

• Повинна надаватися можливість здійснювати основні права, наскільки це можливо, без додаткового регулювання, крім тих випадків, коли їх використання призведе до загрози публічному порядку і коли необхідність вимагатиме втручання держави. Наявність законодавчих підстав для будь-

---

CDL-AD(2004)039, Opinion on the law on conducting meetings, assemblies, rallies and demonstrations of the Republic of Armenia.

<sup>\*</sup> Переважно; головним чином (*фр.* – *prim. ped.*)

<sup>2</sup> ECHR, *Ziliberberg v. Moldova* (2004).

якого втручання в основні права, такі як право на мирні збори, вимагається Конвенцією та Договором. Те, що будь яке втручання повинне бути передбачене законом, не лише означає, що воно повинне мати законну основу, але й що рамки обмеження повинні бути достатньо точними, щоб потенційно зачеплені цим мали можливість передбачити, чи порушить певний вид поведінки такі вимоги. Більше того, норми, що регулюють проведення зборів, не повинні містити положень, які стверджують чи створюють враження, що все, що не заборонено, дозволено, а не навпаки. Варто уникати надто деталізованих норм.

- Державі не обов'язково мати чинним окремий закон про публічні події та збори, оскільки контроль за такими подіями можна залишити в межах загального підтримання порядку, а права, пов'язані із цими подіями, можуть бути предметом загального адміністративного права.

11. Публічні збори часто залучають велику кількість людей, що збираються для спільної мети у публічному місці або рухаються публічними магістралями. Зосередження великої кількості людей для участі у публічних зборах створює особливі проблеми регулювання, оскільки має бути завчасне планування посадовими особами, відповідальними за своєчасну організацію достатньої кількості правоохоронців для сприяння цим заходам та узгодження з конкурентними заходами. Це гарантує, що вони прибудуть на місце до зборів, починаючи охороняти громадський порядок та контролювати рух транспорту.

12. Таким чином, основною метою права, що регулює публічні збори, повинно бути створення процедурного механізму, який попереджав би несподіванки, забезпечуючи, щоб посадові особи були заздалегідь попереджені щодо публічних зборів, щоб забезпечити своєчасне регулювання у відповідь. Положення законів, що регулюють публічні збори, які не є необхідними для цієї мети і які не спрямовані на неї або які спрямовані на досягнення інших цілей, в той же час зазвичай накладають непотрібні обтяження на проведення публічних зборів або знеохочують людей від організації або участі в них.

13. Проект закону, що розглядається, ясно намагається встановити законні рамки для втілення в життя свободи мирних зборів, сумісної з міжнародними та конституційними стандартами. Більше того, у своєму підході він може вважатися ліберальним. Насправді, в першу чергу необхідно зазначити, що демонстрації вимагають попереднього *повідомлення*, а не попереднього *дозволу*. Ця повідомча система дозволяє групам проводити публічні збори після подання письмового повідомлення посадових осіб із вказанням організаторів заходу, його мети, часу та місця проведення. Повідомча система найбільш передова із усіх підходів до регулювання публічних зборів, оскільки вона мінімізує ймовірність застосування непотрібних регуляторних обтяжень та владної цензури, водночас дозволяючи відповідні регулятивні дії.

14. Крім того, у проекті закону передбачено дуже небагато підстав для припинення публічної події; умови обмеження щодо здійснення цього права цілком визначені; право організувати публічні заходи гарантоване.

15. Низка пропозицій щодо вдосконалення проекту закону подані нижче з посиланнями на окремі положення проекту закону.

### III. Загальні спостереження

16. Як було вказано раніше, держави можуть приймати закони, які спеціально стосуються свободи зборів, однак без надто деталізованих норм.

17. Цей закон дуже деталізований. Деякі положення є надмірними і повинні бути усунуті.

### IV. Аналіз окремих положень

18. Стаття 1 § 2 проекту закону виключає із рамок закону специфічні публічні та приватні зібрання. Неясно, на якій підставі зроблене таке розмежування, і, що найважливіше, які наслідки мають бути з ними пов'язані. Зокрема, неясно, чи ці винятки мають тлумачитися як звільнення усіх зібрань, що перераховані у цьому параграфі, від вимоги повідомлення, чи до них застосовуються інші норми. Варте уваги те, що деякі із зібрань, згадані у цьому параграфі, можуть створювати для громадського порядку проблеми такого ж масштабу, як і ті, що пов'язані з типами зібрань, охопленими пропонованим законом. Якщо метою вилучення є те, що ці категорії публічних зборів мають отримати більш сприятливі умови, таке вилучення вітається. Якщо ж, замість цього, метою є підпорядкувати їх більш суворому регулюванню та в іншому режимі, це не може бути прийнятним. У будь-якому разі інший можливий режим повинен бути зазначений у пропонованому законі.

19. У будь-якому разі неясно, чому лише передвиборні збори, пов'язані із парламентськими виборами, мають бути виключені із меж регулювання цього проекту закону, тоді як він має застосовуватися до усіх зборів, організованих у зв'язку з іншими типами виборів. Якщо відчувається, що передвиборні збори вимагають спеціального регулювання, і за умови, що ці положення не встановлять додаткових обмежень на здійснення права на мирні збори порівняно з тими, що припустимі відповідно до інструментів, згаданих у частині 9, жодні міркування не можуть виправдати того, що обговорювані норми не застосовуються до усіх зборів, пов'язаних із виборами (наприклад, референдуми, президентські вибори тощо) без винятків.

20. Класифікація, встановлена статтею 2, вказує на відмінності між «зібранням», «мітингом», «походом» та «демонстрацією» і включає визначення «контр-демонстрації». Що стосується правових наслідків цих понять, здається, що немає великого сенсу у запровадженні цих визначень, крім поняття «контр-демонстрації», яке схвалюється. Зважаючи на те, що у тексті постійно використовується лише поняття «мирні збори» і що немає жодної необхідності використовувати інші терміни, визначені у статті 2, інший підхід міг би полягати у тому, щоб цей глосарій включити до пояснювальної записки, доданої до закону, або змінити вступне речення статті для того, щоб відобразити той факт, що жоден із цих термінів, за винятком «контр-демонстрації», у законі не використовується.



21. Крім того, дефініції, наведені у статті 2, не повністю відповідають тим, що містяться у статті 39 Конституції. Якщо це не є наслідком неточності перекладу, це розходження повинно бути виправлене.

22. Зрештою, варто було б включити до статті 2 визначення «стихійних зборів», яке є настільки ж необхідне, як і «контр-демонстрація».

23. Стаття 3 проекту закону визначає законодавчі критерії поняття «організатор». Замість посилання на «релігійні організації» та «об'єднання громадян», що може призвести до певної неоднозначності стосовно певних сутностей, які вибір термінології міг чи не мав наміру намагатися виключити, варто було б скористатися більш загальною термінологією, яка б однаково стосувалася фізичних та юридичних осіб. Терміни, використані у статті 3(1), можуть інакше привести до думки, що приватним компаніям заборонено організувати публічні збори.

24. Важливим питанням, яке викликає стаття 3, є положення, яке вказує, що забороненим організаціям не дозволено проводити збори. Сфера застосування цього положення незрозуміла, зокрема, неясно, на яких підставах можна позбавити об'єднання громадян права на мирні збори. Це положення, як воно сформульоване, допускає широке тлумачення, оскільки його застосування залежить від термінів інших законів, на які немає чіткого посилання у цьому положенні або деінде у законі. На підставі цього формулювання цілком можна припустити, що таке обмеження може бути здійснене у зв'язку з іншими підставами, а не з заборонаю, передбаченою цим законом. Однак має бути зрозуміло, що, як загальний принцип, обмеження, засновані на їх тематиці обговорення, не повинно накладатися на здійснення права на свободу мирних зборів. Суттєво, щоб однакові стандарти застосовувалися до усіх мирних зборів, незважаючи на їх основні гасла, і це положення має бути пояснене або уточнене в такий спосіб, щоб його не можна було використати ціною свободи вираження поглядів взагалі<sup>3</sup>.

25. Стаття 4 дає перелік законодавчих прав та обов'язків організаторів у спосіб, який часто є проблематичним. Наприклад, параграф 1(2) включає положення, яке узаконює підготовку до публічного зібрання такими шляхами, як розповсюдження листівок, оголошень та інших повідомлень. Наявність такого узаконення передбачає, що якби було відсутнє законодавче регулювання цього питання, розповсюдження листівок, оголошень та інших

<sup>3</sup> Певні типи обмежень, засновані на тематиці зборів, допустимі – чи навіть вимагаються – у виняткових випадках законодавством про права людини. Наприклад, стаття 20(2) Міжнародного пакту про соціальні і політичні права стверджує, що «будь-який виступ на користь національної, расової чи релігійної ненависті, що являє собою підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства, повинен бути заборонений законом». Загальним правилом є, що такі обмеження вимагають наявності умисного наміру спровокувати насильство, ймовірності неunikнення насильства та причинного зв'язку між цим насильством і питанням, що розглядається. Встановлення обмежень, заснованих на тематиці зборів, саме таким шляхом дає можливість у вирішальний спосіб уникнути потенційних обмежень зборів на основі їх тематики, коли один із цих трьох факторів відсутній.

повідомлень було б протиправним. Для того щоб уникнути такого непорозуміння, пропонується вилучити параграф 1(2).

26. Стаття 4 покладає також обов'язок застосування закону на організаторів публічних зборів. Серед іншого, вона стверджує, що організатори повинні «забезпечити дотримання умов проведення мирних зборів», вимагати від учасників «поважати публічний порядок», «підтримувати публічний порядок та безпеку людей», «забезпечувати захист рослин, споруд, будівель... та іншої власності».

27. З практичної точки зору, якщо декілька учасників публічних зборів не дотримуються вимог організатора і, наприклад, блокують рух транспорту, стаття 4 вимагає застосування певних дій організатором для попередження такого блокування. Однак такі обов'язки більше стосуються органів, що відповідають за правопорядок, аніж приватних осіб у ролі організатора. Ніхто не сумнівається, що організатор має зробити все можливе, щоб вирішити цю проблему, запросивши порушників до співпраці, але чи повинен він фізично усунути цих осіб або надати допомогу в їх усуненні? Якщо є інші справи, які відволікають його увагу від порушників, може виявитися, що його бездіяльність буде підлягати юридичній відповідальності за статтею 4. Це надто важке обтяження для організатора та його активістів. Коротко кажучи, тут існує обов'язок співпраці із поліцією і дотримання закону. Однак застосування закону – це відповідальність саме поліції.

28. Кращий підхід до статті 4 усунув би згадку про офіційні обов'язки організаторів поза дотриманням вимоги повідомлення та дотримання обмежень щодо відповідності часу, місця та способу, які застосовуються до усіх учасників зборів.

29. Стаття 5 § 1 проекту закону надає право кожному, включаючи іноземців, брати участь у мирних зборах, при умові, що вони «легально перебувають» в Україні. Немає жодної дійсної причини виключати інші категорії іноземців. Порушення права на свободу мирних зборів не можна виправдати посиланням на факт, що заявник – нелегальний іммігрант<sup>4</sup>.

30. Стаття 5 дає перелік певних законодавчо встановлених прав та обов'язків учасників зборів. Проте, за винятком положення про заборону учасникам публічних зборів мати зброю та інші небезпечні предмети, лише деякі з аспектів, зазначених у цій статті питань повинні міститися у законі. Деякі з них створюють правові проблеми, інші повторюють юридичні права та обов'язки, які, припускаємо, можна знайти в інших звичайних законах України. Повторення вже встановленого закону тут може мати знеохочувальний вплив на організаторів та учасників, а не скерування. Інша проблема, що постає з переліку у статті 5, – вимога, щоб учасники публічних зборів дотримувалися законних вимог організаторів. Це проблематично, тому що командам організаторів надається сила закону. Створення таких владних повноважень суперечить добровільній природі об'єднання, яка є основою публічних зборів. Повноваження організаторів полягають у їх

---

<sup>4</sup> Див.: ECtHR, *Cissé v. France* judgment of 9 April 2002, § 50.

спроможності вести за собою та переконувати, а не віддавати накази, що мають силу закону.

31. Стаття 6 містить вимогу завчасного п'ятиденного повідомлення. Ліміт часу у 5 днів для повідомлення виглядає незвично довгим<sup>5</sup>. Обґрунтування такого порівняно довгого строку не є очевидним, зважаючи на вимогливе регулювання мирних зборів.

32. Повинно існувати спеціальне звільнення від вимоги повідомлення для стихійних зборів, які проводяться у відповідь на неочікувану подію. Прикладом може бути велике зібрання в публічному парку у зв'язку з неочікуваною смертю важливого національного або місцевого лідера. Іншим прикладом можуть бути публічні збори, проведені на знак протесту проти неочікуваної акції іноземного уряду, що зачіпає гідність нації. Тому рекомендується, щоб проект закону включав спеціальне положення, яке дозволяє проведення стихійних зборів та звільняє від вимоги п'ятиденного попередження за невідкладних обставин.

33. Положення статті 8 посилилось би, якби було доповнене формулюванням, яке стверджує, що придатні місця включають, але не обмежуються цим, публічні вулиці, тротуари, сквери та інші подібні місця, відкриті для публіки. Так само параграф 2 є необґрунтовано обширним. Замість проголошення певних місць, як школи, непридатними місцями для зборів, заборони мають бути обмежені тими зборами та іншими комунікативними заходами, які будуть руйнівними для діяльності, що регулярно проводиться у відповідному місці. Отже, публічні збори на тротуарі біля школи після закінчення навчального дня не повинні бути заборонені. Так само заборона публічних виступів біля небезпечних об'єктів має бути обмежена до тих місць, до яких немає публічного доступу та які, ймовірно, мають бути огорожені. Якщо місцевість поблизу небезпечного об'єкта відкрита для публіки, немає причин виключати можливість проведення зборів у цьому місці. Загалом, закон не повинен містити «бланкетних обмежень».

34. Стаття 8 § 3 повинна встановлювати, чи обов'язок забезпечити вільний доступ покладається на владу, чи на організаторів. Загалом такі обов'язки краще вписуються у повноваження персоналу органів правопорядку, хоча організатори повинні бути зобов'язаними до співпраці. Могло б бути доцільним передбачити положення, яке проголошує загальним принципом обов'язок співробітництва між службовими особами органів правопорядку та організаторами, водночас уникаючи вихолощення первинних обов'язків службових осіб органів правопорядку щодо підтримання публічного порядку або позбавлення їх цих обов'язків.

35. Неясно, для чого потрібна стаття 9, яка стосується засобів сповіщення про збори перед їх проведенням. Її формулювання повторюють аспекти, вже охоплені статтею 4. А її наявність означає, що дії, про які йде мова, визнавалися б протиправними, якщо б стаття 9 не була включена до закону. До того ж стаття 9 частина 3 забороняє промови, «що зачіпають або

<sup>5</sup> Наприклад, в Австрії повідомлення повинно бути подане за 24 години, а в Німеччині – за 48 годин до планованого часу демонстрації.

принижують людську та громадську честь та гідність». Це формулювання надто широке і може відкрити шлях до подальших обмежень порівняно з тими, що дозволені міжнародним правом. Як зазначалося раніше, повинно бути ясним як загальний принцип, що на здійснення права на свободу мирних зборів не можуть накладатися обмеження, засновані на тематиці. Важливо, щоб такі ж положення застосовувалися до усіх мирних зборів безвідносно до їх ключових гасел. Саме тому рекомендується переглянути цю статтю.

36. Стаття 10 § 2 проекту закону забороняє фінансування зборів іноземними державами, іноземними юридичними особами, державними підприємствами, установами, організаціями. Ця підстава, що не відображена у статті 19, ставить проблеми у двох аспектах. По-перше, у системі, яка стосується надання інформації через попереднє повідомлення як протилежність до надання дозволу, неясно, як можна зібрати інформацію про джерела фінансування. Стаття 7 не містить жодної вимоги щодо вказання у попередньому повідомленні джерел фінансування. По-друге, бракує ясності використаній термінології: «заборона фінансування зборів державними підприємствами, установами, організаціями» означає, що на практиці вони не можуть бути організаторами публічних зборів, або може суттєво підірвати їх можливість організувати таку подію. Неясно, чим мотивована ця заборона. Ці спостереження варто читати у поєднанні із коментарем, зробленим у пункті 19 цього висновку. В будь-якому разі потрібно більше ясності щодо того, які суб'єкти охоплюються поняттям «установи та організації», значення якого може бути дуже широким.

37. Стаття 14 стосується підстав та процедури припинення публічних зборів. Формулювання статті критично важливе та вимагає уваги. Право припинення публічних зборів, передбачене частинами 1 та 2 цієї статті, дуже широке та повинно бути звужене. Згідно з теперішніми положеннями, урядовий розпорядник може припинити збори за будь-яке порушення публічного порядку під час зборів, незалежно від того, наскільки тривіальним є це порушення. Більш логічний підхід полягає в обмеженні права на припинення публічних зборів до тих обставин, за яких значна кількість учасників займається суттєвим порушенням публічного порядку і немає розумної вірогідності, що добровільного припинення суттєвого порушення можна досягти шляхом спілкування з порушниками, або, якщо це не дає результату, арешту конкретних осіб, задіяних у порушенні публічного порядку. Перш ніж припинити усі збори за суттєве непоправне порушення, стаття повинна вимагати щоб службові особи органів правопорядку вжили усіх розумних заходів до збереження публічного порядку і, де можливо, через вимогу до організаторів безпосередньо звернутися до тих учасників, які не дотримуються закону.

38. Крім того, якщо посадові особи органів правопорядку, присутні на зборах, визначають, що збори мають бути припинені через дійсні або неунікні порушення публічного порядку, які є суттєвими, про припинення повинно бути попереджено всіх учасників як організаторами, так і поліцією у спосіб, який забезпечує, що усім присутнім повідомлено про припинення.

Таким чином, рекомендується щоб вимоги частини 4 були доповнені положенням, що службові особи органів повинні надати письмове доручення щодо припинення зборів організаторам, які зобов'язані виконати це доручення. Крім того, уповноважена службова особа органів правопорядку або її представник повинна також усно повідомити про припинення зборів, щоб усі учасники були впевнені у припиненні. Як вказано у попередньому пункті, ця рекомендація припускає, що, де тільки можливо, стосовно припинення зборів повинна існувати відповідна координація та співробітництво між організаторами та службовими особами органів правопорядку.

39. При регулюванні підстав застосування сили уповноваженими органами рекомендується особливе посилення на принципи пропорційності. Міжнародні стандарти вимагають, щоб уповноважені службові особи застосовували силу лише як крайній засіб, пропорційно до переслідуваної мети, та у спосіб, який мінімізує шкоду та тілесні ушкодження<sup>6</sup>.

40. Що стосується цивільно-правової відповідальності, стаття 15 стверджує, що нанесення матеріальних втрат та недотримання закону породжує правову та фінансову відповідальність. Неясно, яким чином відповідальність, до якої притягається «будь-яка особа, котра нанесла матеріальні збитки», як передбачено статтею 15, має бути згадана у спеціальному законі, що застосовується до публічних зборів. Ніщо у її формулюванні не передбачає спеціальної прив'язки до шкоди, завданої в контексті публічних зборів. Тому неясно, чому така відповідальність, яка зазвичай застосовується до будь-якої матеріальної шкоди, незалежно від того, чи сталася вона через публічні збори чи ні, повинна бути ще раз встановлена в контексті цього закону.

41. Що стосується кримінальної відповідальності, заради правової визначеності та передбачуваності було б доцільно, щоб стаття 16 вказувала покарання, яких зазнається через правопорушення, або містила посилання на відповідне законодавство, де ці покарання передбачені. Інакше включення посилань на невизначену відповідальність у пропонованому законі може скоріше залякувати та знеохочувати людей до організації та участі у мирних публічних зборах.

42. Стаття 17 наголошує на існуванні гарантій права на свободу зборів. Спеціальної згадки потребує частина 2 статті, яка стверджує, серед інших речей, що організатори не можуть завадити учасникам висловлювати свою думку у спосіб, який не порушує публічного порядку. Неясно, чого ця частина має намір досягнути. Вона може тлумачитися як заохочення контр-демонстрацій, що виникають у ході проведення зборів зсередини зборів. За тією ж ознакою вона може тлумачитися як надання простору дій для провокаційних чинників, мотивованих намаганням спеціально створити ситуацію, яка може в кінці кінців дати достатні підстави службовим особам органів правопорядку для припинення зборів. Якщо деякі особи беруть

<sup>6</sup> З цього приводу корисно послатися на Основні принципи ООН щодо застосування сили та вогнепальної зброї уповноваженими законом службовими особами, зокрема, на принципи 13 та 14. [[http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h\\_comp43.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp43.htm)]

участь у зборах і навмисне висловлюють гасла, які відрізняються або конфліктують з гаслами зборів, ці люди втручаються у права організаторів та інших учасників, які присутні для висловлення первинних гасел зборів. За цих обставин інакомислячих учасників-розкольників, які навмисне не хочуть співпраці і яких не запрошували, можуть попросити покинути збори та проводити свою контр-демонстрацію окремо. Тому рекомендується, щоб посилення на організаторів та інших осіб у частині 2 було усунуте.

43. Частина 3 вимагає, щоб відповідні посадові особи розглядали та приймали рішення щодо кожного питанням, запропонованого публічними зборами. Необхідність такої вимоги неясна. Метою публічних зборів є зробити переконливу заяву, а аудиторія має свободу слухати та переконуватися або ні, на свій вибір. Положення, які змушують до офіційного розгляду та відповіді, обтяжують дії посадових осіб, які можуть бути частиною аудиторії зборів. Такі посадові особи мають обов'язок здійснювати свою офіційну діяльність відповідно до законодавства у відповідним межах повноважень. Немає жодної причини, з якої посадові особи публічних або приватних суб'єктів повинні б формально розглядати питання, поставлене публічними зборами, яке вони вважають його необгрунтованим чи нерозумним. (Стаття 10 проекту закону про громадські організації, який був доданий до проекту, наданого Міністерством юстиції, містить таке ж, якщо не сильніше, положення, яке є об'єктом такої ж критики.) Проблеми із статтею 17, частина 3, підкреслюються тим фактом, що посадові особи, на яких спрямована послання зборів, можуть бути відсутні на зборах, щоб почути його. Тому з'являється потреба вимоги у частині 3, щоб цим посадовим особам, відсутнім на зборах, подавали письмове звернення, яке повідомляє їх про пропозиції, які підтримані зборами і яке за законом повинно бути їм подане.

44. Стаття 19 викладає обставини, за яких свобода зборів може бути обмежена судом. Процедура оскарження можливих негативних рішень влади повинна бути висловлена більш ясно. Слід додати необхідність першочергового розгляду судами позовів про заборону зборів.

45. Частина 2 статті 19 сформульована у надто невизначених термінах, мало сумісними із статтею 15 Європейської конвенції прав людини. Частина 3 статті 19 здається надто категоричною за відсутності додаткових критеріїв.

46. Стаття 20 законопроекту забороняє збори, «мета яких суперечить Конституції України». Це формулювання є неоднозначним. Сама суть демократії полягає у дозволі пропонувати і розглядати різні політичні проекти, навіть такі, які ставлять питання організації держави<sup>7</sup>. Тому мирні збори, організовані на підтримку змін до конституції, не можуть бути заборонені або припинені лише на підставі їх політичних вимог або гасел. З іншого боку, збори, чий гасла полягають у спонуканні людей до застосування насильства або порушувати норми демократії, можуть бути законним чином заборонені чи припинені. Рекомендується, щоб формулювання статті 20 були змінені такими чином, щоб відображати цю вирішальну відмінність так, щоб її не можна було хибно тлумачити органами право-

<sup>7</sup> ECHR, *Freedom and Democracy Party (Ozdep) v. Turkey* (1999).

порядку та відкривати шляхи для можливих зловживань стосовно зборів, які виражають політичні думки, що суперечать думці діючої влади.

#### **V. Висновки**

47. Проект закону, що розглядався, явно намагається встановити нормативні рамки для здійснення свободи мирних зборів, що сумісне з міжнародними стандартами. Більш того, він може вважатися ліберальним у своєму підході та загалом відповідає європейським стандартам свободи мирних зборів.

48. Проте закон надмірно деталізований. Тим не менше необхідна певна кількість поправок для досягнення повної ясності та повного узгодження з відповідними стандартами.

**ВИСНОВОК  
ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ  
ПРО ПАРЛАМЕНТСЬКУ ОПОЗИЦІЮ В УКРАЇНІ**

ухвалений Венеціанською комісією на її 71 Пленарній сесії  
(Венеція, 1-2 червня 2007 року)

на основі коментарів  
пана Серджіо БАРТОЛЕ (Заступник члена Комісії, Італія)  
пана Петера ПАЧОЛАЯ (Член Комісії, Угорщина)  
пана Анхеля Санчеса НАВАРРО (Заступник члена Комісії, Іспанія)

**I. Вступ**

1. Листом від 17 січня 2007 року пан Віктор Балога від імені Президента України звернувся до Венеціанської Комісії з клопотанням щодо експертного висновку про проект Закону про парламентську опозицію в Україні (CDL(2007)006). Цей закон був прийнятий у першому читанні Верховною Радою України 12 січня 2007 року.

2. Пан Серджіо Бартоле та пан Петер Пачолай були призначені доповідачами і надали коментарі (CDL(2007)029 та 028 відповідно). На своїй 70 пленарній сесії (Венеція, 16-17 березня 2007 року) Комісія вивчила проект Закону та уповноважила доповідачів закінчити оформлення попереднього висновку (CDL-AD(2007)015) на основі дискусії та у співпраці з паном Анхелем Санчесом Наварро. Беручи до уваги важливість та складність питання, спричинену, *inter alia*, тим фактом що статус та становище опозиції визначається не лише проектом Закону, але й кількома іншими законодавчими положеннями, а також рядом неписаних домовленостей та практик, Комісія вирішила продовжити роботу над ними з метою підготувати більш ґрунтовний висновок.

3. На цій основі Комісія вирішила більш детально вивчити взаємозв'язок між проектом Закону та іншими важливими законодавчими положеннями, що регулюють статус та повноваження членів Верховної Ради. Комісії у цій технічній роботі надала допомогу незалежний юрист-експерт Наталія І. Петрова, котра запропонувала консультаційні послуги, надаючи інформацію щодо проекту Закону про парламентську опозицію та іншому законодавству (CDL(2007)056).

4. Пан Анхел Санчес Наварро був призначений доповідачем разом із панамі Серджіо Бартоле та Петером Пачолаєм, що погодились продовжувати роботу з тими ж повноваженнями. Оснований на подальших міркуваннях та додатковій інформації з різних джерел, включаючи вже зазначену незалежну експертизу, цей висновок був ухвалений Комісією на її 71 пленарній сесії (Венеція, 1-2 червня 2007 року).

**II. Інституціоналізація поняття «парламентська опозиція»:  
юридичний та політичний сенс (підтекст)**

**A. Створення нових категорій через жорсткі норми**

5. Ані термін «парламентська опозиція», ані концепція «опозиційної діяльності» досі не використовувався в Конституції України та в зако-



подавстві. Таким чином, обсяг прав та імунітетів народних депутатів, що визначається Конституцією, Законом про статус народних депутатів України та Регламентом Верховної Ради України, не залежить від їх належності до певної парламентської фракції.

6. Своєю конкретною природою як звичайного закону та своїм біполярним характером, що впливає із його визначень, перелік яких міститься у статті 1, проект Закону створює дуже сильний поділ між правлячою коаліцією та опозицією. Встановлення спеціального статусу опозиції та закріплення його у спеціальному законі може мати сенс, якщо це має на увазі посилити політичне та інституційне становище найсильнішої опозиційної партії, що може в майбутньому стати більшістю. Це буває у системах, що засновані на правлінні більшістю, де опозиція складається із найбільш вагомій партії меншості у Парламенті, яка готова бути наступником Уряду, коли він іде у відставку (вестмінстерська модель). Дві основні політичні партії зазвичай чергуються в ролі Уряду та Опозиції у системі більшістю, яка часто є біполярною.

7. Український парламент досі характеризувався множинністю політичних партій, блоків, фракцій та незалежних депутатів. Політичне та інституційне життя постійно змінюється, як і численні більшості у Верховній Раді, внаслідок зміни депутатами партій. За таких обставин Венеціанська комісія вважає, що буде надзвичайно важко – а в деяких випадках і проблематично з точки зору недискримінації – запроваджувати жорсткі норми, особливо коли вони мають тенденцію надавати певних владних повноважень окремим політичним акторам на шкоду іншим, також уповноваженим виступати як представники громадян.

8. Як уже вказувала Комісія у своєму попередньому висновку<sup>1</sup>, жорсткість (негнучкість) процедури, обраної для утворення та припинення «парламентської опозиції», викликає сумніви, оскільки може мати шкідливі наслідки для свободи та незалежності мандата депутатів, що буде наслідком такого цементування парламентської вірності та відданості групи більшості.

## **В. Можливе порушення існуючих прав**

9. Визнаючи позитивні аспекти зміцнення позиції тих депутатів та фракцій, які не входять до правлячої більшості, Комісія в той же час повторює своє застереження стосовно ризику порушення існуючих прав незалежних депутатів та фракцій, які не приєднуються ані до більшості, ані до опозиції<sup>2</sup>. Ці права тепер гарантуються кількома актами законодавства, як Закон про статус народних депутатів України, Регламент Верховної Ради України та Законом про комітети Верховної Ради України. В світлі новел, передбачених у проекті Закону, виглядає, що деякі з цих прав опинилися під особливою загрозою.

<sup>1</sup> Див.: CDL-AD(2007)015, ad §§ 8-12.

<sup>2</sup> Див.: CDL-AD(2007)015, ad § 26.

10. Наприклад, стаття 11 §1 проекту Закону надає опозиції право отримати частину посад, як голови деяких парламентських комітетів<sup>3</sup>. Лише за умови, що опозиція виявиться неспроможною скористатися цим правом, буде використана загальна процедура призначення (стаття 11 § 5). За чинним законодавством кандидати на очолення парламентських комітетів призначаються парламентськими фракціями незалежно від того, чи є вони складовою більшості або опозиції, оскільки законодавство мовчазне з приводу такого розмежування. Стаття 11 проекту Закону скоріш за все матиме наслідком порушення права тих фракцій, що не належать до опозиції, брати участь у формуванні цих важливих комітетів.

11. Така ж проблема постає з статтею 11 § 7 проекту Закону, яка встановлює, що Верховна Рада звільняє з посади будь якого депутата, який займає певну посаду відповідно до положення частини першої цієї статті (тобто голову будь-якого комітету), за поданням парламентської опозиції. Проте за чинним законодавством передбачена інша процедура зняття з посади голови комітету: відповідно до статті 7 § 4 Закону України про комітети Верховної Ради України, окрім як з підстави власної заяви про звільнення, голову комітету можна відкликати з посади за неналежне виконання обов'язків або з інших підстав, що перешкоджають виконанню ним обов'язків, за поданням спікера або відповідного комітету. Рішення про ініціювання процедури відкликання голови комітету приймається на засіданні комітету. Стаття 7 § 11 проекту Закону таким чином замінює відповідний комітет та спікера опозицією у питанні про ініціювання відкликання, а це такий стан справ, який виходить за рамки просто технічної заміни і може мати значні політичні наслідки.

12. Неясно, чи право виступу на пленарному засіданні від імені опозиції, передбачене у статтях 15 та 16 проекту Закону, запроваджує якісь обмеження на право виступу (або тривалість виступу) для тих окремих депутатів чи незалежних фракцій, які не приєднуються ні до опозиції, ані до більшості. Дивно, що вплив цих положень на відповідні статті Регламенту<sup>4</sup> не передбачений проектом Закону. У тому ж сенсі Комісія не може встановити, чи вплине набрання чинності цим Законом на умови та процедури, що застосовуються до формування парламентських фракцій, які тепер врегульовані статтями 57-58 Регламенту. Основне питання з цього приводу полягає у тому, чи залишиться доступним право формування коаліції поза межами біполярних стосунків (більшість чи опозиція). Ця свобода суттєва і має бути збереженою.

13. У світлі вказаного вище виглядає, що тоді як проект Закону надає деякі нові права опозиції, це викликає одночасно ризик скорочення існу-

<sup>3</sup> Це комітети з питань: свободи слова й інформації; законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності; прав людини, національних меншин і міжнародних відносин; бюджету; регламенту; правосуддя; регуляторної діяльності; соціальної політики та праці; діяльності державних монополій; енергетичної безпеки; аграрної політики та земельних відносин; охорони здоров'я; науки й освіти.

<sup>4</sup> Статті 32-34 Регламенту.

ючих прав незалежних депутатів та тих фракцій, що не приєднуються до опозиції. Це принаймні дискусійне питання, оскільки положення, що міститься у статті 5 § 3 проекту Закону, відповідно до якого «опозиційна діяльність не повинна бути основою для отримання привілеїв або встановлення обмежень на парламентську опозицію або окремих депутатів, які до неї належать», не достатньо для того, щоб забезпечити чітке правило тлумачення для таких випадків, коли є колізійні норми.

### III. Інтеграція проекту Закону в українську правову систему

14. Якщо українська влада все ж буде триматися своєї ідеї посилення становища парламентської опозиції шляхом прийняття спеціального закону, треба приділити більше уваги інтеграції цього закону в українську правову систему. Вкрай важливо уникнути співіснування недостатньо узгоджених або навіть колізійних норм у цій сфері, недотримання цього неминує призведе до правових невизначеностей та до безладдя у здійсненні державної влади.

15. Беручи до уваги цю вимогу, Комісія дотримується думки, що положення проекту Закону, які стосуються набрання ним чинності, що містяться у Розділі VI «Прикінцеві та перехідні положення», недостатньо чіткі для того щоб забезпечити спокійне запровадження регулювання статусу опозиції в українську правову систему.

16. Тоді як пункт 1 Розділу IV передбачає, що Закон про парламентську опозицію набере чинності в день своєї публікації, незрозуміло, чи означає це, що колізійні норми, закріплені в інших законодавчих актах, автоматично будуть скасовані або/та адаптовані. У принципі, це повинно стосуватися відповідних положень Бюджетного кодексу, Закону про Рахункову Палату, Закону про Вищу раду юстиції, Закону про Національний банк, Закону про Національну раду з питань телебачення та радіомовлення, оскільки відповідні зміни містяться безпосередньо у Прикінцевих та перехідних положень. Таке рішення повинно вітатися, оскільки надає можливість як законодавцю, так і суспільству точно знати, які саме законодавчі зміни відбудуться у якому законі.

17. Стосовно численних змін, які необхідно будуть внесені до Регламенту Верховної Ради України, проект Закону значно менш зрозумілий, оскільки він просто доручає у пункті 4 Розділу VI Прикінцевих та перехідних положень «Верховній Раді України привести Регламент у відповідність до цього Закону протягом 30 днів після дня набрання ним чинності»<sup>5</sup>. Це означає, що існуватиме велика невизначеність, поки такі зміни не будуть прийняті. Більше того, таке рішення не дає жодної гарантії, що поправки до

<sup>5</sup> У цьому випадку пункт 4, здається, суперечить пункту 5 of Розділу VI щодо Прикінцевих та перехідних положень, який доручає «Кабінету Міністрів України внести на розгляд Верховної Ради України протягом 30 днів після набрання чинності цим Законом пропозиції щодо приведення Регламенту Верховної Ради України у відповідність до Конституції України та цього Закону разом із проектом Закону "Про Регламент Верховної Ради України"».

Регламенту виявляться зрештою сумісними з Законом про парламентську опозицію, оскільки ці поправки будуть розглядатися та прийматися за звичайною законодавчою процедурою з ризиком подальшої затримки та компромісних рішень, які не обов'язково відповідатимуть Закону про парламентську опозицію.

18. Відповідно до статті 19 § 10 проект Закону також передбачає створення нового виконавчого органу, Державного комітету України з фінансового моніторингу. Ефективне функціонування цього органу, однак, вимагатиме внесення змін до Закону про Кабінет Міністрів, але проект Закону мовчить з цього приводу, чим також додається невизначеності до чинного законодавства. Через свою слабкість стосовно переліку поправок, які потрібно внести до інших актів законодавства, проект Закону ризикує виявитися неефективним.

19. Що стосується права доступу до засобів масової інформації (стаття 20 проекту Закону), Комісія вважає, що існує ризик надмірного регулювання в Україні, оскільки низка законодавчих положень дуже детально описує обов'язок засобів масової інформації транслювати діяльність парламенту та його окремих членів. Замість додавання нових норм, варто було б вдосконалити чинні норми у цій сфері, що зрештою сприяло б зміцненню свободи засобів масової інформації в Україні.

#### IV. Висновки

20. Проект Закону про парламентську опозицію містить деякі позитивні кроки, спрямовані на посилення ролі та становища опозиції. Проте він викликає ризик скорочення існуючих прав незалежних депутатів та фракцій, які не приєднуються ні до більшості, ні до опозиції. Тому суттєво, щоб нові права, створені для опозиції, не порушували основних прав усіх політичних фракцій та депутатів стосовно участі у парламентській діяльності. Біполярна організація (більшість чи опозиція), запроваджувана проектом Закону шляхом ряду жорстких норм стосовно формування та діяльності парламентської опозиції, має бути пом'якшена з метою надати іншим незалежним політичним акторам можливість продовжити відігравати роль у політичному та інституційному контролі влади. Необхідно потурбуватися про те, щоб упорядкувати у проекті Закону численні наслідки для інших законодавчих актів, щоб уникнути невизначеностей та подальших протиріч. В ідеалі новий статус опозиції має здобути широку підтримку серед основних політичних сил України, щоб опозиція не зустріла зацікавленість лише теперішньої більшості.

---

---

## ДОКУМЕНТ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ АСАМБЛЕЇ РАДИ ЄВРОПИ

### РЕЗОЛЮЦІЯ 1549

#### Про функціонування демократичних інституцій в Україні

від 19 квітня 2007 року

1. Парламентська Асамблея занепокоєна політичними подіями в Україні в останні місяці, кульмінацією яких став Указ Президента В. Ющенка від 2 квітня 2007 року про оголошення дострокового припинення повноважень Верховної Ради України. Триваюча політична нестабільність є результатом того, що численні українські уряди не мали узгодженої політики, підкріпленої змістовними юридичними, адміністративними та економічними реформами. Політичні реформи, що закріпили б «правила гри» та створили передумови для гарантування демократичних прав і свобод законними інституціями та сприяли б політичній конкуренції, не було завершено дотепер.

2. Асамблея наголошує, що поточна криза в Україні є також результатом поспішної та незавершеної конституційної і політичної реформи 2004 року, відповідно до якої до Конституції України було внесено низку змін, без урахування застережень Венеціанської Комісії та без проведення широкої публічної дискусії в країні. Асамблея висловлює жаль з того приводу, що гостра критика, висловлена в її Резолюції 1466 (2005), та її неодноразові заклики до органів влади України вирішити терміново ці питання з тим, щоб забезпечити легітимність конституційних змін 2004 року та їх відповідність європейським стандартам, залишилися непочутими.

3. У цьому контексті Асамблея нагадує про свої численні попередні заклики реформувати інституції в Україні, зроблені в Резолюціях 1179 (1999), 1239 (2001), 1244 (2001), 1346 (2003), 1364 (2004), 1466 (2005) та Рекомендаціях 1395 (1999), 1416 (1999), 1451 (2000) та 1722 (2005). Асамблея визнає досягнення Помаранчевої Революції, що дозволили утвердитися в Україні основоположним демократичним свободам: у країні є свобода слова та засобів масової інформації, свобода зібрань, свобода політичної конкуренції та опозиції, а також енергійне громадянське суспільство. Більше того, рік тому країна довела свою здатність провести вільні та справедливі вибори до парламенту. Проте чого Україні не вистачає сьогодні – це гарантій, вбудованих в її демократичні інституції, що консолідували б новоздобуті свободи.

4. Особисті суперечки та короткозорі змагання за особисту користь, пов'язану з посадами, призвели до різноманітних спроб деяких політичних сил використати конституційний вакуум, що з'явився після набуття чинності в січні 2006 року суперечливих конституційних змін 2004 року. Асамблея шкодує, що відсутність незалежних противаг дозволяє ключовим державним органам відчувати себе понад законом. Це серйозно заплямувало репутацію усіх політичних лідерів в Україні.

5. Асамблея звертається з терміновим закликом до Президента, членів парламенту та Уряду України розв'язати існуючу кризу легітимним, суворо конституційним та мирним способом, або шляхом легітимних дострокових виборів, що походять від рішення Конституційного Суду, або шляхом досягнення компромісу в ході переговорів. У цьому процесі всі політичні сили мають утриматися від різких та упереджених публічних заяв на підтримку чи засудження будь-якої політичної сили в Україні.

6. У цьому відношенні Асамблея відзначає, що найвищі посадові особи держави підтримували діалог упродовж кризи, що триває. Асамблея також відзначає той факт, що українські лідери досі були успішними в забезпеченні стабільності та громадянського спокою в країні, що свідчить про наявність внутрішнього потенціалу для подолання кризи. Крім того, позитивним знаком є те, що правоохоронні органи дотепер виконували свою функцію підтримання громадського порядку та безпеки без прямого залучення до політичної боротьби, а також те, що Збройні Сили зберегли свій нейтралітет.

7. Проте Асамблея занепокоєна повідомленнями про залучення окремими політичними силами неповнолітніх у масові політичні акції, що є порушенням Конвенції ООН про права дитини. Асамблея наголошує, що така практика є неприйнятною, та закликає всі політичні сили України додержуватися вказаної Конвенції, стороною якої є Україна.

8. Асамблея закликає політичні сили України терміново поновити роботу над удосконаленням Конституції України та суміжного законодавства з тим, щоб нарешті встановити ефективну систему стримувань та противаг і привести конституційні положення у відповідність до європейських стандартів. Конституційна реформа має бути частиною дискусій, спрямованих на розв'язання поточної політичної кризи. Асамблея виражає своє очікування, що Венеціанська комісія буде активно залучена до процесу підготовки пропозицій щодо конституційної реформи.

9. Асамблея підтверджує свою позицію, що відкликання народних представників політичними партіями («імперативний мандат») є неприйнятним у демократичній державі. Слід скасувати відповідні конституційні положення згідно з рекомендаціями Венеціанської комісії, зробленими в 2004 році; подібні положення слід також вилучити із звичайного законодавства. Асамблея впевнена, що послідовна політична програма, відповідальне та віддане членство в партії, а також прискіпливий відбір партійних кандидатів є ефективнішими інструментами заохочення партійної та фракційної дисципліни.

10. Асамблея визнає, що як звичайні, так і дострокові вибори є легітимним демократичним інструментом для обрання та контролю народом влади, що діє від його імені. Дострокові вибори є нормальною практикою в усіх демократичних державах Ради Європи і як такі можуть бути прийняті як визначальна складова політичного компромісу. Проте Асамблея підкреслює, що для того, щоб будь-які вибори вважалися демократичними, вони мають бути проведені відповідно до законної процедури, яка робить можливим проведення вільної агітаційної кампанії та вільний вибір громадян.

11. У цьому відношенні Асамблея відзначає із занепокоєнням, що чинні положення виборчого законодавства, що регулюють проведення дострокових виборів у межах встановлених Конституцією часових рамок (60 днів), є недостатніми та не гарантують належних умов для вільних та справедливих виборів. Асамблея шкодує, що Уряд не виконав формально чинний Указ (чинний доти, доки не встановлено іншого) та не виділив необхідне фінансування для цих виборів.

12. Асамблея також настійно закликає українську владу та політичні сили звернутися якнайшвидше до проблеми системи парламентських виборів, що може становити одну з причин слабкості політичної системи. Повністю пропорційна система із закритими виборчими списками та єдиним виборчим округом, що охоплює всю територію України, підтверджена конституційними змінами 2004 року, не гарантує обрання парламенту, що представляє українське суспільство в усьому його розмаїтті.

13. Асамблея засуджує той факт, що судова система України систематично використовується неналежним чином іншими гілками влади, а найвищі посадові особи не виконують рішення суддів, що свідчить про руйнування цієї ключової демократичної інституції. Незалежне та неупереджене правосуддя є передумовою існування демократичного суспільства, що керується верховенством права. Звідси гостра необхідність проведення комплексної судової реформи, у тому числі шляхом внесення змін до Конституції.

14. Асамблея повторює, що влада єдиного органу конституційного правосуддя – Конституційного Суду України – має гарантуватися та поважатися. Тиск у будь-якій формі на суддів є недопустимим та має розслідуватися і переслідуватися в кримінальному порядку. З іншого боку, прикрим є те, що впродовж восьми місяців існування свого нового повноважного складу Конституційний Суд не приймав рішень, тим самим не виконавши свою конституційну роль та не зробивши внесок у вирішення кризи на її більш ранніх стадіях, що підриває довіру до Суду. Існує гостра потреба в прийнятті рішень щодо усіх справ, які знаходяться на розгляді, та, зокрема, рішення щодо конституційності Указу Президента від 2 квітня 2007 року. У разі прийняття це рішення має бути визнане обов'язковим усіма сторонами.

15. У світлі наведеного вище Асамблея рекомендує українським органам влади терміново ухвалити такі конкретні заходи з тим, щоб усунути причини кризи та запобігти подальшій недієздатності демократичних інституцій в Україні:

15.1. поновити проект реформування Конституції у тісній співпраці з Венеціанською комісією, з тим, щоб вдосконалити Основний Закон України та привести його у відповідність до європейських стандартів, зокрема в частині положень про розподіл влади, імперативний мандат, правосуддя та прокуратуру, як це передбачено в різних висновках Венеціанської комісії з цього приводу та Резолюціях Асамблеї 1364 (2004) та 1466 (2005);

15.2. схвалити та ввести в дію без дальшого зволікання базові конституційні закони (закони про Регламент Верховної Ради України, про

парламентські тимчасові спеціальні та слідчі комісії, про центральні органи виконавчої влади, про парламентську опозицію, про референдум тощо) та привести Закон про Кабінет Міністрів України у відповідність до Конституції України з урахуванням відповідних європейських стандартів та висновку Венеціанської комісії;

15.3. змінити Закон про вибори народних депутатів України з тим, щоб установити належні процедури організації дострокових виборів у випадку розпуску парламенту;

15.4. передбачити зміну системи виборів до Верховної Ради, наприклад, шляхом запровадження відкритих партійних списків, у яких виборці зможуть вказувати свої уподобання щодо конкретних кандидатів, включених до партійних списків, запропонованих політичними партіями (блоками), та шляхом поділу країни на різні виборчі округи;

15.5. провести реформування судової системи на підставі Концепції вдосконалення судочинства, схваленої Президентом України у травні 2006 року, з метою створення незалежної та ефективної судової системи в Україні, з урахуванням нещодавнього висновку Венеціанської комісії;

15.5. розпочати реформу системи кримінальної юстиції і правоохоронних органів та вжити активних законодавчих та практичних заходів для подолання усіх форм корупції, у тому числі політичної.

16. Асамблея переконана, що для того, щоб ефективно запровадити зазначені вище рекомендації, усі сторони конфлікту мають взяти участь у відкритому та конструктивному діалозі щодо розв'язання існуючої ситуації в Україні.

17. Асамблея закликає Генерального секретаря Ради Європи вжити в пріоритетному порядку всіх належних заходів у його компетенції з тим, щоб сприяти процесові розв'язання політичної кризи в Україні. Асамблея також вважає, що діяльність, пов'язана з Планом дій Ради Європи щодо співпраці з Україною, має бути посилена з метою досягнення помітного зміцнення демократичних інституцій в Україні.

18. Асамблея просить Венеціанську комісію надати висновок щодо існуючої законодавчої бази для дострокових парламентських виборів в Україні та щодо можливих шляхів поліпшення виборчого законодавства на основі європейської практики.

19. Асамблея підтверджує свою готовність допомогти Україні подолати політичну кризу або шляхом її традиційних механізмів допомоги, або через інші спеціальні домовленості. Тим не менше, саме завдання українських політичних лідерів полягає у тому, щоб виробити найбільш адекватне розв'язання внутрішніх проблем. Асамблея переконана, що ще не було використано всі внутрішні засоби досягнення швидкого, ефективного та легітимного політичного компромісу. Тому Асамблея закликає українських лідерів побудувати нову політичну довіру через створення дієвих механізмів гарантування національної єдності, справедливої політичної конкуренції та узгоджених і комплексних реформ, основні напрями котрих було окреслено в Резолюції Асамблеї 1466 (2005).

*Опубліковано: «Вибори та демократія». – 2007, № 2 (12).*



---

---

ДОКУМЕНТИ КОНГРЕСУ РЕГІОНАЛЬНИХ І МІСЦЕВИХ ВЛАД  
РАДИ ЄВРОПИ

РЕЗОЛЮЦІЯ 216 (2006)

про місцеві і регіональні вибори в Україні,  
спостереження за якими проводилося 26 березня 2006 року  
1 червня 2006 року

Конгрес,

1. Виходячи з:

- a) Статутної резолюції Комітету Міністрів (2000) 1 про Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи;
- b) принципів, закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування;
- c) своєї Рекомендації 192 (2006) про місцеві і регіональні вибори 26 березня 2006 року в Україні;
- d) своїх Рекомендацій 48 (1998) та 102 (2001) про місцеву і регіональну демократію в Україні;
- e) доповідей CG/BUR (4) 132rev, CG/BUR (8) 164 про місцеві та регіональні вибори в Україні у 1998 і 2002 роках, прийнятих Бюро Конгресу;
- f) своїх Резолюцій 68 (1998) і 123 (2001) про місцеву та регіональну демократію в Україні;
- g) висновків «круглого столу» про місцеві та регіональні вибори 26 березня 2006 року в Україні.

2. Вітає:

- a) прогрес з боку влад України у проведенні виборів у відповідності з міжнародними стандартами стосовно виборів, принципів і цінностей;
- b) рішення, прийняті Верховною Радою (парламентом України) на початку квітня 2006 року, зняти пункт 7 статті 30 Закону про статус депутатів місцевих рад України, який дозволяв відкривати кримінальні справи стосовно депутатів місцевих рад тільки за рішенням відповідної ради і що внаслідок цього надавало членам місцевих рад широкий імунітет щодо кримінальних та адміністративних розслідувань і було, на думку Конгресу, явною загрозою для місцевої демократії;
- c) проведення «круглого столу» з питань місцевих і регіональних виборів 26 березня 2006 року в Україні, в ході якого вдалося розробити основні критерії для оцінки передвиборної атмосфери в Україні, для підготовки місії спостереження за виборами і для розробки програми співробітництва Конгресу з Україною.

3. Висловлюючи намір і далі слідкувати за діями властей України з виконання рекомендацій властям України, що містяться в Рекомендації Конгресу 192 (2006), закликає:

- a) Інституційний комітет підготувати у можливо більш короткі строки доповідь про моніторинг стосовно місцевої та регіональної демократії в Україні;

b) Бюро Конгресу належним чином проаналізувати у перспективі майбутніх місій із спостереження за виборами, організацію таких підготовчих заходів, як «круглий стіл», з питань місцевих і регіональних виборів в Україні;

c) Бюро Конгресу уважно слідкувати за заходами, яких вживають влади України при розгляді і виконанні рекомендацій, зроблених Конгресом, як вони викладені в Рекомендації 192 (2006), і розвивати діалог з владами України у зв'язку з цим;

d) Бюро Конгресу вживати усіх необхідних заходів для надання сприяння владам України для досягнення цих цілей.

*Опубліковано: Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006, № 3.*

**РЕКОМЕНДАЦІЯ 192 (2006)**  
**про місцеві і регіональні вибори в Україні,**  
**спостереження за якими проводилося 26 березня 2006 року**  
1 червня 2006 року

Конгрес,

1. Виходячи з:

a) Статутної резолюції Комітету Міністрів (2000) 1 про Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи;

b) принципів, закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Україною 11 вересня 1997 року і вступила в силу у цій країні 1 січня 1998 року;

c) своїх Рекомендацій 48 (1998) та 102 (2001) про місцеву і регіональну демократію в Україні, в яких Конгрес закликав влади України вжити ряд заходів щодо забезпечення того, щоб відповідне законодавство і політика України повністю відповідали її зобов'язанням відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування;

d) доповідей Конгресу про місцеві та регіональні вибори в Україні у 1998 і 2002 роках, у яких були викладені висновки Конгресу на доповнення до моніторингу місцевих і регіональних виборів у 1998 і 2002 роках і в яких Конгрес закликав влади України вжити ряд заходів для забезпечення повної відповідності організації і проведення місцевих і регіональних виборів міжнародним стандартам у галузі виборів;

e) Резолюцій Конгресу 68 (1998) і 123 (2001) про становище в галузі місцевої і регіональної демократії в Україні, у яких, прагнучи слідкувати за виконанням рекомендацій владами України на основі своєї другої доповіді про моніторинг становища в галузі місцевої і регіональної демократії в Україні, Конгрес доручив інституційному комітету уважно слідкувати за розвитком подій у цій галузі і вживати усіх необхідних заходів для надання допомоги владам України в досягненні цього завдання;

f) висновків «круглого столу» про місцеві та регіональні вибори 26 березня 2006 року в Україні;

g) своєї доповіді про місцеві та регіональні вибори 26 березня 2006 року в Україні, у якій детально викладені висновки місії Конгресу із спостереження за виборами і пропозиції, спрямовані на забезпечення повної відповідності майбутніх місцевих і регіональних виборів міжнародним стандартам у галузі виборів;

h) висновків міжнародної місії спостерігачів за виборами стосовно спостереження за виборами в Україні 26 березня 2006 року і доповіді Парламентської Асамблеї Ради Європи про ці вибори.

2. Нагадує про роль Конгресу стосовно моніторингу виборів, зокрема місцевих і регіональних виборів, виходячи при цьому з того, що проведення вільних і справедливих місцевих і регіональних виборів та їх організація у відповідності з міжнародними стандартами щодо виборів є важливою умовою для забезпечення авторитету органів управління, будівництва демократичної системи, заснованої на здоровому фундаменті, а також для створення умов для ефективного управління на місцевому та регіональному рівнях.

3. Привертає увагу Комітету Міністрів і Парламентської Асамблеї до викладених нижче рекомендацій.

4. Вітає владу України у зв'язку з тим прогресом, завдяки якому вибори 26 березня 2006 року були проведені в основному у відповідності з міжнародними стандартами, принципами і цінностями у цій галузі.

5. Вітає рішення, прийняте Верховною Радою (парламентом України) на початку квітня 2006 року, зняти пункт 7 статті 30 Закону про статус депутатів місцевих рад України, котрий дозволяв порушувати кримінальні справи стосовно депутатів місцевих рад тільки за рішенням відповідної ради і що в результаті надавало членам місцевих рад широкий імунітет стосовно кримінальних та адміністративних розслідувань і було, на думку Конгресу, явною загрозою для місцевої демократії.

6. Відзначаючи, однак, при цьому, що:

a) вибори в Україні, як і раніше, регулюються різними законами і що це є джерелом плутанини, дублювання і непослідовності;

b) одночасне проведення декількох виборів 26 березня 2006 року завдало шкоди місцевим і регіональним виборам і призвело до великої кількості технічних проблем, що серйозно підірвало прогрес влад України на шляху до проведення виборів у повній відповідності з міжнародними стандартами у галузі виборів і при цьому ефективно;

c) як і раніше, зберігаються серйозні неточності при реєстрації виборців в Україні;

d) Закон про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів не передбачає положення про участь незалежних місцевих спостерігачів у моніторингу місцевих і регіональних виборів;

e) існують проблеми, пов'язані з утворенням обласних і районних виборчих комісій, а також стосовно відповідної підготовки всіх членів виборчих комісій;

f) деякі виборчі дільниці, як і раніше, мало пристосовані для виконання своїх завдань, а більшість виборчих дільниць недоступні для інвалідів і тепер там є труднощі у доступі і для осіб похилого віку.

7. Закликає влади України вжити усіх необхідних заходів для виконання цих рекомендацій, і зокрема:

a) розглянути можливість зведення усього законодавства про вибори в єдиний закон;

b) організувати майбутні місцеві і регіональні вибори окремо від виборів до парламенту;

c) продовжувати і надалі зусилля, спрямовані на вдосконалення реєстрації виборців, для того щоб здійснювати це акуратно і виправляючи помилки при реєстрації;

d) забезпечити, щоб Закон про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад і сільських, селищних, міських голів було змінено таким чином, щоб до нього було включено положення, яке дозволяє незалежним місцевим спостерігачам здійснювати моніторинг за проведенням місцевих і регіональних виборів;

e) забезпечувати, щоб усі члени виборчих комісій проходили професійну підготовку своєчасно і на відповідному рівні, і пропонує у зв'язку з цим, щоб:

I. Будь-які спеціальні програми з навчання і підготовки розроблялися й організувалися у тому числі і за сприяння Венеціанської Комісії Ради Європи.

II. Така підготовка здійснювалася у співпраці з Конгресом, з використанням у тому числі і досвіду Європейської мережі організацій з підготовки для місцевих і регіональних органів влади (ЕНТО);

f) забезпечувати, щоб виборчі дільниці були пристосовані до потреб виборців, і пропонує у зв'язку з цим:

I. Щоб виборчі дільниці були в міру можливості більш доступними для осіб похилого віку та інвалідів.

II. Щоб був переглянутий закон про кількість виборців на одну виборчу дільницю, і при цьому враховувалася кількість виборчих дільниць в одній будівлі.

8. Конгрес знову заявляє про свою готовність підтримати влади України і надати їм сприяння у виконанні викладених вище рекомендацій і у зміцненні місцевої та регіональної демократії по всій країні у відповідності із зобов'язаннями України стосовно виконання Європейської хартії місцевого самоврядування.

---

---

ДОКУМЕНТИ ОРГАНІЗАЦІЇ З БЕЗПЕКИ ТА СПІВРОБІТНИЦТВА  
В ЄВРОПІ

ЗОБОВ'ЯЗАННЯ  
ОРГАНІЗАЦІЇ З БЕЗПЕКИ ТА СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПІ  
ЩОДО ВИБОРІВ ТА ДЕЯКИХ СУМІЖНИХ ПИТАНЬ

ПАРИЗЬКА ХАРТІЯ ДЛЯ НОВОЇ ЄВРОПИ  
(Париж 1990)  
Підсумковий документ  
Наради з безпеки та співробітництва в Європі  
Париж, 21 листопада 1990 року  
(витяги)

*Права людини, демократія та верховенство права*

Демократичне правління засновується на волі народу, яка регулярно виявляється шляхом проведення вільних та чесних виборів. (...)

Демократія є найкращою гарантією свободи вираження своїх поглядів, терпимості щодо усіх груп у суспільстві рівності можливостей для кожної людини.

Демократія, яка має представницький і плюралістичний характер, передбачає підзвітність виборцям, зобов'язання державної влади дотримуватися законів и безсторонне здійснення правосуддя.

Ми підтверджуємо, що без будь-якої дискримінації кожна людина (...) має право на:

свободу думки, совісті, релігії и переконань,  
свободу вираження своїх поглядів,  
свободу об'єднань і мирних зборів,  
свободу пересування;

(...) Кожен має також право: (...) брати участь у вільних і справедливих виборах (...)

---

---

Друга конференція НБСЕ з людського виміру  
(Копенгаген 1990)

ДОКУМЕНТ КОПЕНГАГЕНСЬКОЇ НАРАДИ  
КОНФЕРЕНЦІЇ З ЛЮДСЬКОГО ВИМІРУ НБСЕ  
(Копенгагенський документ).

Копенгаген, 5 червня-29 липня 1990 року  
(витяги)

5. [Держави-учасниці] урочисто заявляють, що до елементів справедливості, які є необхідними для повного вираження людської гідності, а також рівних та невід'ємних прав всіх людей, відносяться такі:

5.1 – вільні вибори, що проводяться через рівні проміжки часу шляхом таємного голосування або рівноцінною процедурою вільного голосування за умов, які забезпечують на практиці вільне вираження думки виборців при виборі своїх представників;

(...)

6. Держави-учасниці заявляють, що воля народу, яка виражається вільно й чесно в ході періодичних та справжніх виборів, є основою влади та законності будь-якого уряду. Держави-учасниці відповідно поважатимуть права своїх громадян брати участь в управлінні країною безпосередньо або через представників, які обираються ними вільно в ході чесного виборчого процесу (...)

7. Для того, щоб воля народу служила основою влади уряду, держави-учасниці

7.1 – проводитимуть вільні вибори з розумною періодичністю відповідно до закону;

7.2 – допускатимуть, щоб усі мандати щонайменше в одній палаті національного законодавчого органу були предметом вільного суперництва кандидатів під час всенародних виборів;

7.3 – гарантуватимуть дорослим громадянам загальне та рівне виборче право;

7.4 – забезпечуватимуть, щоб голосування було таємним, або щоб застосовувалася рівноцінна процедура вільного голосування, а також щоб підрахунок голосів та повідомлення про нього були чесними, а офіційні результати були опубліковані;

7.5 – поважатимуть право громадян прагнути політичних або державних посад, індивідуально або в якості представників політичних партій або організацій, без дискримінації;

7.6 – поважатимуть право осіб та груп формувати в умовах повної свободи власні політичні партії чи інші політичні організації та надавати

таким політичним партіям та організаціям необхідні правові гарантії, що надають їм можливість змагатися між собою на основі рівного статусу перед законом та органами влади;

7.7 - гарантуватимуть, щоб закони та державна політика дозволяли політичну агітацію у вільній та справедливій атмосфері, в якій ні адміністративні дії, ні насильство чи залякування не заважають партіям та кандидатам вільно висловлювати свої погляди та оцінки та не перешкоджають можливості виборців знайомитися з ними, обговорювати їх чи віддавати свій голос без страху за покарання;

7.8 - забезпечуватимуть відсутність адміністративних та правових бар'єрів на шляху безперешкодного доступу до мас-медіа на недискримінаційній основі для всіх політичних угруповань та осіб, що бажають брати участь у виборчому процесі;

7.9 - гарантуватимуть, що кандидати, що набирають необхідну згідно з законом кількість голосів, відповідно вступають на посаду та мають можливість залишатися на цій посаді до закінчення своїх повноважень чи до їх припинення в інший спосіб, передбачений законом у відповідності з демократичними парламентськими та конституційними процедурами.

8. Держави-учасниці вважатимуть, що присутність спостерігачів, міжнародних та місцевих, може покращити виборчий процес для країн, в яких відбуваються вибори. Вони відповідно запрошують спостерігачів від будь-яких країн НБСЕ та інших відповідних приватних інституцій та організацій, які можуть виявити бажання спостерігати за ходом їхніх національних виборчих процесів в межах, дозволених законом. Вони теж докладатимуть зусилля, щоб сприяти подібному доступу до виборчих процесів на нижчому від національного рівні. Ці спостерігачі зобов'язуватимуться не втручатися у виборчі процеси.

9. Держави-учасниці підтверджують, що:

9.1 - кожна людина має право на свободу вираження своїх поглядів (...) Здійснення цього права може бути предметом тільки таких обмежень, які встановлені законом і відповідають міжнародним стандартам (...);

9.2 - кожна людина має право на мирні збори і демонстрації. Будь-які обмеження, які можуть бути встановлені стосовно здійснення цих прав, встановлюються законом і відповідають міжнародним стандартам;

9.3 - право на об'єднання гарантується. (...) Ці права виключають будь-який попередній контроль.

---

---

## ДЕКЛАРАЦІЯ САМІТУ ОБСЄ

Лісабон 1996

### Документ зустрічі на найвищому рівні ОБСЄ в Лісабоні (витяг)

9. Всеосяжний підхід ОБСЄ до безпеки вимагає поліпшення ситуації з дотриманням усіх зобов'язань у галузі людського виміру, зокрема в тому, що стосується поваги до прав людини та основних свобод. Це ще більше закріпить основні цінності вільного й демократичного суспільства у всіх державах-учасниках, що є важливою основою нашої спільної безпеки. Серед гострих проблем в сфері людського виміру, продовження порушень прав людини, зокрема (...) неповна демократизація, погрози незалежним засобам масової інформації, виборчий обман (...), що продовжують загрожувати стабільності в регіоні ОБСЄ. Ми зобов'язуємось продовжувати вирішувати ці проблеми.

## ДЕКЛАРАЦІЯ САМІТУ ОБСЄ

Стамбул 1999

### Декларація зустрічі на найвищому рівні ОБСЄ в Стамбулі 19 листопада 1999 року (витяги)

26. Враховуючи велику кількість виборів попереду, ми зобов'язуємося, що вони будуть вільні та справедливі та згідні з принципами і зобов'язаннями ОБСЄ. Це єдиний спосіб для формування стабільної основи для демократичного розвитку. Ми поважаємо роль, яку відіграє БДПЛ, допомагаючи країнам розвивати виборче законодавство згідно з принципами та зобов'язаннями ОБСЄ, та погоджуємося швидко діяти за результатами виборчих оцінок та рекомендацій БДПЛ. Ми цінуємо роботу БДПЛ та Парламентської Асамблеї ОБСЄ – до, під час та після виборів, – що додатково сприяє демократичному процесу. Ми зобов'язуємося гарантувати повне право голосу людей, що належать до меншин, та сприяти реалізації прав біженців щодо участі в виборах, що проводяться в країні їхнього походження. Ми обіцяємо гарантувати справедливе змагання серед кандидатів та партій, включно з їхнім доступом до засобів масової інформації та повагою до права на збори.



## ХАРТІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Стамбул 1999

Документ зустрічі на найвищому рівні ОБСЄ  
19 листопада 1999 року  
(витяги)

19. Ми знову підтверджуємо, що наша повага до прав людини та основних свобод, демократії і верховенства права займає центральне місце у прийнятій ОБСЄ всеосяжної концепції безпеки. Ми беремо на себе зобов'язання протистояти таким загрозам безпеки, як порушення прав людини та основних свобод.

25. Ми знову підтверджуємо наше зобов'язання проводити вільні та справедливі вибори згідно з зобов'язаннями ОБСЄ, особливо Копенгагенським Документом 1990. Ми визнаємо сприяння, яке може надати БДПЛ країнам-членам в сфері розробки та втілення виборчого законодавства. Згідно з цими зобов'язаннями, ми запрошуватимемо на наші вибори спостерігачів з інших держав-учасниць, БДПЛ, Парламентської Асамблеї ОБСЄ та відповідних інституцій та організацій, що виявляють бажання спостерігати за нашими виборчими процесами. Ми погоджуємося швидко діяти згідно з оцінками та рекомендаціями БДПЛ.

---

---

**Бюро демократичних інститутів та прав людини  
ВИБОРИ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ  
26 березня 2006 року**

**ЗАКЛЮЧНИЙ ЗВІТ  
МІСІЇ ОБСЄ/БДППЛ ЗІ СПОСТЕРЕЖЕННЯ ЗА ВИБОРАМИ  
Варшава, 23 червня 2006 р.**

**I. ПІДСУМКИ**

На запрошення українських органів влади 23 січня 2006 року Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДППЛ) було створено Місію зі спостереження за виборами до Верховної Ради України, парламенту країни, які проходили 26 березня. Парламентські вибори оцінювалися з точки зору їх відповідності зобов'язанням у рамках ОБСЄ, іншим міжнародним стандартам демократичних виборів та вимогам національного права.

Парламентські вибори 26 березня були проведені переважно у відповідності із зобов'язаннями у рамках ОБСЄ, зобов'язаннями у рамках Ради Європи та інших міжнародних стандартів демократичних виборів. У цілому поважалися громадянські та політичні права людини, в тому числі основні свободи, такі як свобода висловлювати власну думку та свобода об'єднань і зібрань. Безперешкодний процес реєстрації кандидатів та жваве медіа-середовище забезпечили справжню змагальність. Це дозволило виборцям зробити свідомий вибір між різними політичними альтернативами. Було надалі закріплено позитивні зрушення у виборчому процесі, що стали очевидними вже під час проведення повторного другого туру президентських виборів 26 грудня 2004 року.

Під час передвиборчої кампанії було відмічено такі позитивні моменти:

- безперешкодний процес реєстрації кандидатів сприяв участі партій та блоків, що представляють широкий політичний спектр;
- ЗМІ забезпечили всебічне висвітлення кампанії й тим самим дозволили партіям та блокам донести до виборців свої програмні заяви;
- передвиборна агітація проводилася в цілому динамічно та без перешкод;
- Центральна виборча комісія (ЦВК) керувала виборчим процесом загалом прозоро, узгоджено й професійно, з дотриманням майже всіх визначених законом кінцевих строків виконання;
- втілення в життя вже давно пропонованих ОБСЄ/БДППЛ рекомендацій призвело до законодавчого закріплення можливості офіційної акредитації ЦВК національних незалежних спостережних організацій;

- переформування списків виборців у загальнодержавному масштабі з метою усунення недоліків, виявлених протягом попередніх виборчих кампаній, незважаючи на обмежений час, стало свідченням політичної волі та показником вдосконалення;
- діяльність правоохоронних органів під час передвиборчої кампанії та в день виборів була належною.

Однак були помічені й недоліки, зокрема, такі:

- значну кількість дільничних виборчих комісій (ДВК) було сформовано із затримкою через те, що лише деякі політичні партії змогли своєчасно запропонувати передбачену законодавством кількість кандидатів до складу комісій;
- Конституційний суд не зміг працювати протягом всього виборчого процесу через те, що Верховна Рада, строк повноважень якої добігав кінця, так і не змогла зробити передбачені законом призначення;
- у близько 1400 виборчих дільницях кількість зареєстрованих виборців перевищувала передбачену максимальну 2500 виборців, що залишається надто великим числом;
- труднощами процесу переформування списків виборців були його обсяги, часові рамки та тривалість, а також покладення загальної відповідальності на місцеві органи влади, що ускладнювалося через недостатні вказівки і в деяких випадках призводило до неоднорідного застосування;
- через одночасне проведення парламентських та місцевих виборів процеси голосування та підрахунку бюлетенів були надто тривалими, подекуди з виникненням тісняви на багатьох дільницях;
- чинні законодавчі вимоги щодо фінансування передвиборчої кампанії неналежно виписані й вимагають вдосконалення механізмів звітності для підвищення відповідальності й прозорості.

День виборів пройшов в основному спокійно та впорядковано. У більш ніж 92% відвіданих виборчих дільниць спостерігачі оцінили відкриття виборчої дільниці та процес голосування «добре» чи «дуже добре». Незважаючи на повільний хід процесу та випадки тісняви на дільницях, що іноді призводили до порушення таємності голосування, загальне враження від дня виборів було позитивним. Хоча переважній більшості виборців слід віддати належне за їх терплячість у виконанні своїх громадянських обов'язків, варто визнати, що для деяких виборців право голосу могло бути поставлене під загрозу через довгі черги. Участь виборців, за даними ЦВК, складала понад 67%.

Через неналежну організацію та недостатнє розуміння процедур процес погіршився під час підрахунку бюлетенів та встановлення результатів голосування, причому ситуація ще більше ускладнювалася через випадки тісняви. Заповнення протоколів часто було затягнутим і викликало плутанину серед членів ДВК. Спостерігачі оцінили процедури підрахунку бюлетенів на «погано» чи «дуже погано» у 22% виборчих дільниць, де відбувалося спостереження. Подібним чином спостерігачі оцінили процес встановлення результатів голосування в окружних виборчих комісіях (ОВК)

на «погано» чи «дуже погано» у 22% ОБК, у яких здійснювалося спостереження.

Після завершення процесу встановлення результатів голосування низка партій вимагали перерахунку бюлетенів у загальнодержавному масштабі, стверджуючи про масові фальсифікації. Відповідний законопроект не пройшов у Верховній Раді України. 10 квітня ЦВК оголосила офіційні результати виборів. Чотири партії та блоки<sup>1</sup>, які не подолали тривідсоткового бар'єру, оскаржили результати виборів до Вищого адміністративного суду України (ВАСУ), який 25 квітня відмовив у задоволенні позовів. ОБСЄ/БДПЛ спостерігало за судовим процесом. Результати парламентських виборів були оприлюднені ЦВК 27 квітня в офіційній газеті «Урядовий кур'єр».

Прогрес, досягнутий у виконанні зобов'язань у рамках ОБСЄ, слід надалі зміцнювати, зокрема, в таких ключових питаннях, як створення централізованого реєстру виборців, гармонізація різних пов'язаних з виборами законів, можливо, в єдиному Виборчому кодексі, подальше підвищення професіоналізму виборчих комісій нижчих рівнів.

У цьому звіті запропоновано рекомендації щодо подальших вдосконалень у проведенні виборів в Україні. ОБСЄ/БДПЛ і надалі залишається готовим підтримати зусилля органів влади та громадянського суспільства у проведенні виборів у відповідності із зобов'язаннями України перед ОБСЄ.

## II. ВСТУП ТА ПОДЯКИ

На запрошення органів влади України 23 січня 2006 р. у Києві було створено Місію ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами (далі – Місія), яку очолив Посол Любомир Копай (Словаччина) і до складу якої до дня виборів увійшли 12 експертів з виборів у Києві та 52 довгострокових спостерігача, розподілених по всіх регіонах України.

У день виборів Місія ОБСЄ/БДПЛ об'єднала свої зусилля з Парламентською Асамблеєю ОБСЄ (ПА ОБСЄ), Парламентською Асамблеєю Ради Європи (ПАРЄ), Європейським Парламентом (ЄП) та Парламентською Асамблеєю НАТО (ПА НАТО) для створення Міжнародної місії зі спостереження за виборами (ММСВ). Діючим Головою ОБСЄ його Високість Елсі Гастінгс, Президент ПА ОБСЄ, був призначений Спеціальним Координатором групи короткострокових спостерігачів. Пані Рената Вольвенд очолила Делегацію ПАРЄ. Пан Марек Сівець очолив Делегацію ЄП. Делегацію ПА НАТО очолив Президент ПА НАТО пан П'єр Леллюш.

У день виборів ОБСЄ/БДПЛ розмістило понад 900 спостерігачів із 44 держав – учасниць ОБСЄ. Поряд із короткостроковими спостерігачами, направленими ОБСЄ/БДПЛ від держав – учасниць ОБСЄ, також було залучено понад 100 парламентарів та працівників ПА ОБСЄ, 46 – від ПАРЄ, 16 – від ЄП та 25 – від ПА НАТО.

---

<sup>1</sup> Блок Наталії Вітренко, Блок Кармазіна, партія «Віче» та Блок Литвина.

ОБСЄ/БДПП хотіло би висловити подяку Міністерству закордонних справ України та Центральній виборчій комісії України за їх співпрацю. Також ОБСЄ/БДПП визнає підтримку, що надавалася Місії ОБСЄ/БДПП Координатором проєктів ОБСЄ в Україні.

### III. ПЕРЕДУМОВИ

Вибори до Верховної Ради 26 березня стали четвертими парламентськими виборами в Україні після проголошення незалежності країни у 1991 році. Попередні спостереження парламентських виборів у 1998 та 2002 рр. свідчили про їх невідповідність зобов'язанням у рамках ОБСЄ та міжнародним стандартам, хоча у виборах 2002 р. спостерігались певні позитивні зрушення<sup>2</sup>.

Після суперечливого проведення першого та другого турів президентських виборів 2004 року та політичної кризи, що настала за ними, 8 грудня 2004 року було досягнуто політичної домовленості, що включала внесення поправок до Закону «Про вибори Президента» та проведення конституційної реформи, відповідно до якої зростали повноваження парламенту і строк його повноважень збільшувався до 5 років.

Після президентських виборів політична ситуація суттєво змінилась, а у Верховній Раді, що обиралась у 2002 році, відбулись внутрішні перестановки. Коаліція, що включала в себе політичні сили, які підтримали кандидатуру Віктора Ющенка, сформувала уряд на чолі з Юлією Тимошенко.

Проте на початку вересня 2005 року після відставки віце-прем'єр-міністра пана Томенка та Голови Секретаріату Президента пана Зінченка розгорнулися суперечки. Ці відставки супроводжувалися заявами про корупцію в органах влади. Цей епізод додався до низки суперечок всередині правлячої коаліції, через які Президент Ющенко 8 вересня відправив уряд Тимошенко у відставку і призначив Юрія Єханурова виконуючим обов'язки Прем'єр-міністра. 23 вересня Верховна Рада України затвердила кандидатуру Юрія Єханурова на посту Прем'єр-міністра.

Із набранням чинності нових конституційних поправок 1 січня 2006 р. було змінено інституційні основи. Невдовзі ефект нового розподілу повноважень став очевидним, коли 10 січня Верховна Рада відправила у відставку Уряд Єханурова. Уряд продовжував виконувати свої обов'язки завдяки тому, що Верховна Рада мала прерогативу призначати новий Кабінет лише після виборів 26 березня.

Із наближенням виборів 2006 виникло декілька політичних блоків. Блоки, сформовані навколо Партії Регіонів (ПР), Блоку Юлії Тимошенко (БЮТ) та «Нашої України» (НУ), сприймалися багатьма як такі, що представляють лідируючі політичні інтереси.

<sup>2</sup> Заключний звіт ОБСЄ/БДПП щодо виборів до Верховної Ради України 29 березня 1998 р.: [http://www.osce.org/documents/html/pdfhtml/1303\\_en.pdf.html](http://www.osce.org/documents/html/pdfhtml/1303_en.pdf.html); Заключний звіт ОБСЄ/БДПП щодо виборів до Верховної Ради України 31 березня 2002 р.: [http://www.osce.org/documents/odihr/2002/05/1293\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2002/05/1293_en.pdf).

В один день з парламентськими виборами відбулися місцеві вибори. ОБСЄ/БДПЛ не вело спостереження за місцевими виборами, однак враховувала їх тією мірою, наскільки вони впливали на парламентські вибори.

#### IV. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА

##### A. Загальна інформація

Нормативно-правова база для проведення виборів включала в себе Конституцію України 1996 р. (із поправками від грудня 2004 р.), Закон України «Про вибори народних депутатів України» 2004 р. (далі – закон про парламентські вибори), Кодекс адміністративного судочинства України 2005 р. (КАСУ) із відповідними поправками, а також Закон України «Про Центральну виборчу комісію», Закон України «Про політичні партії в Україні» та окремі положення Кримінального кодексу України.

Під час 2003-2004 років колишнім Президентом Леонідом Кучмою було ініційовано процес конституційної реформи, що мав на меті передачу деяких президентських повноважень Верховній Раді та Кабінету Міністрів України. 2004 року було досягнуто політичний компроміс між силами, що підтримували Президента, та іншими політичними силами, внаслідок чого, серед іншого, було змінено виборчу систему з переходом від змішаної системи до повністю пропорційного представництва. З цієї метою 25 березня 2004 року Верховна Рада проголосувала за новий закон про парламентські вибори. Утім, через подальші суперечки конституційні поправки не було прийнято 8 квітня 2004 року. Ще тоді, коли ці конституційні поправки мали форму законопроекту, Венеціанська Комісія Ради Європи<sup>3</sup> вказала на те, що деякі передбачені зміни викликають запитання; зокрема, це стосується запровадження концепції «імперативного мандату» для парламентарів<sup>4</sup> та можливого регресу в захисті основних свобод внаслідок значного розширення повноважень Генерального прокурора України.

Пропоновані поправки до Конституції знову набули актуальності на початку грудня 2004 р. як елемент можливого розв'язання кризи, що розгорнулася після неналежного другого туру президентських виборів 21 листопада 2004 р. 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України прийняла декілька законодавчих актів, які часто називають «політичним пакетом».

Внаслідок конституційної реформи Верховній Раді надається повноваження формувати Кабінет Міністрів і подавати кандидатуру на посаду

---

<sup>3</sup> На запит Моніторингового Комітету ПАРЕ Венеціанська Комісія видала «Висновок щодо трьох законопроектів із пропозиціями змін та поправок до Конституції України». CDL-AD(2003)19, від 15 грудня 2003 р. Цей Висновок стосувався законопроектів № 3207-1, 4105 та 4180.

<sup>4</sup> Ст. 81 проекту: «Повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі [...] невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції».

Прем'єр-міністра Президенту, за яким формально залишається право призначати Прем'єр-міністра. Інші ключові фігури, такі як Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету телебачення та радіомовлення України, призначатимуться Верховною Радою, а не Президентом, як раніше, за яким лише збереглося право пропонувати кандидатури на ці посади.

## **В. Закон про вибори**

Закон України «Про вибори народних депутатів України», або закон про парламентські вибори, було прийнято 25 березня 2004 року і згодом істотно змінено в новій редакції від 7 липня 2005 року, що набрала чинності 1 жовтня 2005 року. Значною новелою був перехід від змішаної пропорційно-мажоритарної системи (за якою 225 депутатів обиралися в єдиному загальнодержавному окрузі, а інші 225 – у 225-ти одномандатних округах) до повністю пропорційної системи, за якою всі 450 народних депутатів України обираються в єдиному загальнодержавному окрузі. Крім того, кандидати можуть балотуватися лише за партійними списками / списками виборчих блоків. Незалежні кандидати, які не належать до жодної політичної партії чи блоку, не мають змоги балотуватися, що суперечить пункту 7.5 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 р. Це обмеження ще більше посилюється через те, що подавати списки кандидатів можуть лише ті політичні партії, які були засновані принаймні за рік до дня виборів. Незалежність кандидатів чи також обраних народних депутатів надалі обмежується через зазначене вище запровадження в Конституції концепції «імперативного мандату», яка не дозволяє парламентарю переходити до іншої партії/блоку чи покидати свою фракцію залишаючись при цьому незалежним депутатом у парламенті<sup>5</sup>.

Верховну Раду нового скликання обрано на п'ятирічний термін; це на рік довше, ніж термін повноважень Ради попереднього скликання. Прохідний бар'єр для розподілу депутатських мандатів між партіями/блоками було знижено від чотирьох до трьох відсотків. Всупереч попереднім рекомендаціям ОБСЄ/БДПП та Венеціанської Комісії, прохідний бар'єр обрховується на основі всіх відданих голосів виборців, включаючи недійсні бюлетені та голоси «проти всіх», що не виражають чіткого вибору виборця, який можна врахувати при розподілі мандатів.

ОБСЄ/БДПП спільно з Венеціанською комісією Ради Європи було встановлено, що закон про парламентські вибори може забезпечити достатню основу для проведення демократичних виборів у відповідності з міжнародними стандартами за умови його добросовісного виконання<sup>6</sup>.

Для забезпечення більшої стабільності правової бази пунктом 2 Заключних положень закону про вибори встановлювався 240-денний термін до дня проведення виборів, протягом якого не дозволялися будь-які нові

<sup>5</sup> Пункт 2 частини 6 статті 81 Конституції України.

<sup>6</sup> Правовий висновок № 338/2005, опублікований 20 січня 2006 р.: [http://www.osce.org/documents/odihr/2006/01/17929\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2006/01/17929_en.pdf).

зміни та доповнення до закону. В подальшому Парламент неодноразово переглядав цю норму, скоротивши цей термін удвічі, а згодом зовсім скасувавши її<sup>7</sup>. Хоча ці поправки могли бути обґрунтованими, виборче законодавство все ж таки має бути мінімально стабільним в інтересах як виборців, так і інших учасників виборчого процесу. Однією з передбачених пізніх поправок до закону про парламентські вибори передбачалася можливість включення виборців у списки виборців у день голосування; цей законопроект було прийнято Верховною Радою також лише за 12 днів до виборів, він викликав жваві коментарі та обговорення у ЗМІ, проте зрештою не був підписаний Президентом. Ці події призвели до плутанини серед виборців та виборчих комісій нижчого рівня по всій країні.

### С. Судова система

Хоча більшість судових процесів здійснюються судами загальної юрисдикції, нещодавно запровадженим Кодексом адміністративного судочинства України (КАСУ) з 2005 року створено адміністративні суди, яким підвідомчі, поряд з іншими адміністративними справами, справи, що пов'язані з виборами. Ним створено нову систему судів на чолі з Вищим адміністративним судом України та судами нижчого рівня. Проте оскільки суди нижчого рівня ще не були створені на час виборчого процесу, їх завдання виконували суди загальної юрисдикції.

Єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, який уповноважений приймати рішення з питань конституційної відповідності законів та законопроектів, є Конституційний Суд України. До його складу входять 18 суддів. Президент України, Верховна Рада України та З'їзд суддів України призначають суддів за рівними квотами. Судді повинні бути приведені до присяги Верховною Радою. З кінця жовтня 2005 року Конституційний суд не мав змоги виконувати свої обов'язки через неспроможність Парламенту призначити частину суддів за своєю квотою та привести до присяги суддів, призначених за квотами Президента та З'їзду суддів України. Викликає стурбованість той факт, що Верховна Рада не виконала своїх завдань і залишила країну без єдиного судового органу, який міг приймати рішення щодо конституційності.

Можливість подання скарги щодо виборів або до виборчої комісії, або до суду, що дозволяється існуючою системою, неодноразово була предметом критики з боку ОБСЄ/БДПП. Такий дуалізм може призвести до виникнення різних підходів до розв'язання подібних спорів та непрозорості процедури розгляду скарг. Слід також зважити на те, чи виборчим комісіям, від членів яких не вимагається конкретних професійних або юридичних знань та вмінь, взагалі ще потрібно розглядати скарги.

---

<sup>7</sup> 17 листопада 2005 р., 19 січня 2006 р. та 9 лютого 2006 р.



## V. УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ

### A. Центральна виборча комісія (ЦВК)

Парламентські вибори проводилися виборчими органами трьох рівнів. Єдиним постійно діючим органом з управління виборчим процесом в Україні є ЦВК, 15 членів якої індивідуально обираються Верховною Радою на семирічний строк. ЦВК у сьогоднішньому складі була обрана 8 грудня 2004 року; це було частиною зусиль, спрямованих на розв'язання політичної кризи, що розгорнулася в Україні після сфальшованого другого туру президентських виборів. Першим завданням новообраної ЦВК було проведення повторного другого туру президентських виборів 26 грудня 2004 року. На виборах 2006 року ЦВК працювала у складі 14 членів, оскільки один із її членів балотувався до Верховної Ради, і тому його повноваження мали бути зупинені<sup>8</sup>.

ЦВК регулярно проводила свої засідання у відкритому режимі для представників партій, міжнародних спостерігачів та ЗМІ. Вона своєчасно прийняла велику кількість постанов, необхідних для проведення виборів. Більшість з її рішень приймалися консенсусом. Часто в процесі розгляду скарг виникали жваві дискусії, деякі члени ЦВК висловлювали свою окрему думку як під час обговорення, так і при голосуванні. Активну роль у таких обговореннях також брали уповноважені представники учасників виборчих перегонів.

### B. Окружні виборчі комісії

Центральною виборчою комісією було сформовано на проміжному рівні 225 окружних виборчих комісій (ОВК), по одній для кожного територіального виборчого округу, існування яких залишилося від попередньої змішаної виборчої системи, коли 225 народних депутатів обиралися в одномандатних округах. ОVK відповідали за створення виборчих дільниць, формування та контроль за роботою дільничних виборчих комісій (ДVK) та встановлення підсумків голосування в межах округів.

Поправками до закону про парламентські вибори від 7 липня 2005 року було запроваджено нові правила формування ОVK. ОVK вперше набули статусу юридичних осіб, було запроваджено принцип юридичної відповідальності їх членів. Враховуючи уроки президентських виборів 2004 року, коли у виборчих комісіях було надто багато членів, максимальне число членів ОVK було обмежено до 18 осіб. Основну частку членів ОVK було призначено за поданням 15-ти партій/блоків, що мали свої фракції у Верховній Раді України станом на 15 вересня 2005 року, тоді як інші партії/блоки, зареєстровані як учасники виборчих перегонів, мали право заповнити три посади, що залишалися, через жеребкування, яке проводилося в ЦВК. Кожна партія/блок мала право на пропорційну частку кожної

<sup>8</sup> Відповідно до частини 4 статті 7 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», при набутті членом Комісії статусу кандидата на виборах Комісія приймає рішення про зупинення його повноважень на період перебування у відповідному статусі.

категорії керівних посад<sup>9</sup> у ДВК на території в межах компетенції відповідної ОВК.

Деякі з 15 партій, що мали свої фракції у Парламенті станом на 15 вересня 2005 року, брали участь у виборах у складі одного виборчого блоку, внаслідок чого блок, хоч і будучи одним суб'єктом виборчого процесу, отримав більш ніж по одному представнику в ОВК. Таким чином, блок «Наша Україна» мав до трьох членів у складі кожної ОВК за поданнями Народного Руху України, Партії промисловців та підприємців України та політичної партії «Народний Союз „Наша Україна”». З іншого боку, Блок «Єдина Україна», будучи парламентською фракцією у вказаний час у 2005 році, міг призначати по одному члену в кожен ОВК, хоча цей блок як такий не був суб'єктом виборчого процесу. Втім, деякі з його членів балотувалися у складі Блоку Юлії Тимошенко, менша кількість – за списком «Партії політики ПУПНА».

Формування ОВК та розподіл керівних посад у них відбулися своєчасно<sup>10</sup> та згідно з правовими нормами. Разом з тим, часті зміни у складі комісії негативно позначилися на роботі деяких ОВК. Це безпосередньо позначилося на якості та узгодженості їхньої роботи. Станом на 18 березня від членства в ОВК відмовилися 646 осіб, тобто, більш ніж 15 відсотків загальної кількості членів ОВК. Показник відмов від роботи на керівних посадах у 225-ти ОВК був навіть ще вищим: 58 голів, 48 заступників голів та 77 секретарів. Серед поданих причин відмов – відповідальність, яку несуть керівники ОВК, нещодавно запроваджена особиста відповідальність за порушення, велике робоче навантаження при обмежених кінцевих термінах виконання, а також низький рівень оплати праці. Крім того, 19 березня ЦВК достроково припинила повноваження<sup>11</sup> 42 членів ОВК, які відмовилися скласти присягу. ЦВК також припинила повноваження<sup>12</sup> голови та заступника голови ОВК у територіальному виборчому окрузі № 48 в Маріуполі, Донецької області, за бездіяльність, що перешкоджала ОВК виконувати свої обов'язки.

Спочатку було призначено 4050 членів ОВК. Це означало по 18 членів на кожен ОВК, тобто передбачений законом максимум. Через численні звільнення та повторні призначення на день виборів кількість членів ОВК становила 3855, тобто в середньому по 17 членів на одну ОВК.

За даними спостерігачів, організацію роботи ОВК, колегіальність у прийнятті рішень, дотримання правових норм було оцінено як «дуже добре» чи «добре» у 65% випадків, «адекватно» – у 25% та «погано» або «дуже погано» – у 10% випадків. Повідомлення про втручання посадових осіб місцевих органів влади в роботу ОВК або скарги на дискримінацію певних членів ОВК, або твердження про участь членів ОВК у веденні передвиборчої агітації було отримано щодо 4% ОВК.

<sup>9</sup> Голова ДВК, заступник голови ДВК та секретар ДВК.

<sup>10</sup> Постанова ЦВК № 259 від 24 січня 2006 р.

<sup>11</sup> Постанова ЦВК № 1021 від 19 березня 2006 р.

<sup>12</sup> Постанова ЦВК № 799 від 2 березня 2006 р.

Напередодні виборів ЦВК скасувала рішення ОВК територіального виборчого округу № 50 в м. Красноармійську, Донецької області, якими новопризначені члени комісії усувалися від участі у роботі комісії<sup>13</sup>, було відмовлено в реєстрації спостерігачів від Блоку Юлії Тимошенко<sup>14</sup> та блоку «Наша Україна»<sup>15</sup>, а також незалежних спостерігачів<sup>16</sup>. Подібна ситуація, хоча й меншою мірою, спостерігалася в ОВК територіального виборчого округу № 47 (див. нижче «Виборчі дільниці») та ОВК територіального виборчого округу № 96 (див. нижче «Скарги та апеляції»).

До Місії ОБСЄ/БДПЛ надійшли деякі скарги щодо втручання місцевих органів влади в роботу ОВК. Наприклад, голова ОВК територіального виборчого округу № 177 у м. Дергачі, Харківської області, отримав декілька усних та одне письмове «прохання» від голів місцевих адміністрацій з намаганням вплинути на призначення на керівні посади в ДВК. Інтерес місцевих адміністрацій до формування ДВК був високим, можливо, через роль останніх у проведенні одночасних місцевих виборів.

### С. Виборчі дільниці

На дотримання, почасти, попередніх рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ, у поправках до закону про парламентські вибори було передбачено скорочення максимальної дозволеної кількості виборців на одну дільницю з 3000 до 2500 осіб. Внаслідок цього ЦВК восени 2005 року розпорядилася створити ще приблизно 3200 додаткових виборчих дільниць. Проте загальна кількість виборчих дільниць зроста порівняно з президентськими виборами 2004 року лише на 900. У близько 1400 дільниць, переважно в містах, у списках виборців було зареєстровано понад 2500 осіб, а в деяких випадках – навіть 3500 виборців. Велика кількість виборців та повільний хід процесу через одночасне проведення місцевих виборів призвели до частого виникнення тісняви на виборчих дільницях у день голосування, що іноді ставило під загрозу таємність голосування та відображало бажання у виборців реалізувати своє право голосу.

Виборці, які постійно нездатні пересуватися самостійно, мали змогу голосувати з використанням переносної виборчої скриньки без спеціального рішення ДВК, тоді як ті, хто тимчасово був нездатен пересуватися самостійно, мали отримати відповідне рішення ДВК на підставі заяви та медичної довідки. З попередніх даних ЦВК видно, що для голосування з використанням переносної виборчої скриньки було зареєстровано 1.129.311 виборців, з яких у такий спосіб проголосувало 934.236 виборців.

На нижчому рівні голосування в день виборців організували 34.039 ДВК. Формування ДВК та призначення на керівні посади в ДВК здійснювали ОВК у відповідних виборчих округах за правилами, подібними до тих, що застосовувалися до формування ОВК. З метою попередження можливого втручання в роботу ДВК, випадки якого спостерігалися у минулих виборах,

<sup>13</sup> Постанова ЦВК № 1095 та 1096 від 25 березня 2006 р.

<sup>14</sup> Постанова ЦВК № 1087 від 25 березня 2006 р.

<sup>15</sup> Постанова ЦВК № 1100 від 25 березня 2006 р.

<sup>16</sup> Постанова ЦВК № 1079 від 25 березня 2006 р.

новий закон про парламентські вибори забороняє пропонувати кандидатури до складу ОВК чи ДВК посадовців державних органів влади та органів місцевого самоврядування<sup>17</sup>. У випадках, коли партіями було висунуто недостатню кількість кандидатур, голови ОВК мали робити подання, щоб заповнити вакансії.

У процесі формування ДВК доводилося долати серйозні труднощі у більшості ОВК. Більшість невеликих партій не мали змоги надати достатню кількість кандидатур до складу виборчих комісій, тоді як більші партії не мали права компенсувати цю нестачу збільшивши кількість власних кандидатур. У результаті загальна кількість запропонованих кандидатур від партій покривала 82% мінімально необхідної<sup>18</sup> кількості членів ДВК. 9 березня, десь через 20 днів після того, як сплинув крайній строк<sup>19</sup>, голова ЦВК оголосив, що формування ДВК практично завершено, хоча ще залишалася потреба в заміні членів ДВК, які тим часом звільнилися. Намагаючись знайти вирішення проблеми, Верховна Рада в останній момент<sup>20</sup> прийняла поправки до закону про парламентські вибори, які дозволяли розширити коло тих, хто міг робити подання кандидатур до складу ДВК. На жаль, положення щодо дотримання певного балансу партійного представництва в комісіях не було передбачено.

У деяких випадках ОВК застосовували обмежувальний підхід, коли робилися подання від конкретних партій. Одним із прикладів є відмова ОВК територіального виборчого округу № 47 в Макіївці, Донецької області, прийняти всі подання до складу ДВК від Блоку Юлії Тимошенко та блоку «Наша Україна». Пізніше ці постанови ОВК були скасовані ЦВК<sup>21</sup>.

Хоча в деяких округах ДВК повідомляли, що для них не було проблемою підшукати заміну незначній кількості тих членів ДВК, що звільнилися, в деяких інших довелося мати справу із звільненням половини складу комісій і були труднощі з їх заміною. Спостереження Місії ОБСЄ/БДПЛ підтвердило, що формування ДВК продовжувалося до переддня виборів і що більшість ДВК працювали або без кворуму, або з недостатньою кількістю членів. Крім того, деякі ДВК не були відкритими на регулярній основі. Внаслідок цього було зменшено можливості виборців перевірити свої дані у списках виборців та виправити їх за необхідності або отримати відкріпні посвідчення.

Також багато членів ДВК не пройшли спеціального тренінгу до цих виборів. За даними спостереження Місії ОБСЄ/БДПЛ, що підтвердилися труднощами, які спостерігалися пізніше у день виборів, процес підготовки членів ОВК та ДВК не був достатнім. У багатьох випадках спостерігалася недостатня обізнаність з виборчими процедурами, особливо під час підра-

<sup>17</sup> Частина 4 статті 26 закону про парламентські вибори.

<sup>18</sup> ДВК з менш ніж 500 зареєстрованих виборців повинна була мати від 10 до 18 членів, ДВК з 500-1500 виборців – 14-20 членів, а ДВК з кількістю зареєстрованих виборців понад 1500 – 18-24 члени.

<sup>19</sup> 18 лютого 2006 р.

<sup>20</sup> 14 березня 2006 р.

<sup>21</sup> Постанови ЦВК № 540 та 541 від 13 лютого 2006 р.

хунку бюлетенів. Постанова ЦВК «Про Роз'яснення щодо складання протоколу дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці»<sup>22</sup> була також прийнята лише за десять днів до виборів і, можливо, не була достатньо ясною, щоб забезпечити безпроблемне заповнення протоколів ДВК.

#### **D. Списки виборців**

В Україні немає централізованої системи реєстрації виборців. Існуюча система ґрунтується на об'єднанні множинності списків, наданих місцевими органами виконавчої влади. Якість наданих даних значною мірою варіювалася в різних регіонах через різні технології, що застосовувалися на місцях для зберігання даних, та через різний рівень відповідальності місцевих адміністрацій у виконанні цього завдання.

Існувала політична воля ретельного перегляду списків виборців у загальнодержавному масштабі з метою усунення недоліків, виявлених протягом попередніх виборчих кампаній. У вересні 2005 р. було запроваджено новий двоетапний механізм складання та уточнення списків виборців. Перший етап був перехідним і використовувався лише для підготовки до виборів 26 березня. У перспективі передбачається створення постійного централізованого Державного реєстру виборців. Венеціанською комісією Ради Європи спільно з ОБСЄ/БДПЛ надано висновки щодо законопроекту з цього питання<sup>23</sup>.

Проте стислі часові рамки й визначена тривалість цього процесу, покладення значної відповідальності на місцеві органи влади призвели до можливої недооцінки пов'язаних з цим проблем. Крім того, участь декількох різних суб'єктів у складанні списків виборців знову спричинила, хоча й меншою мірою, ніж у 2004 році, недостатню визначеність стосовно того, який орган був би відповідальним за можливі недоліки.

Протягом першого етапу для складання загальнодержавної бази даних списків виборців було створено 716 місцевих робочих груп з обліку виборців у складі представників органів влади під керівництвом 27 регіональних робочих груп на чолі з однією центральною робочою групою. Для цього через злиття місцевих баз даних, наданих паспортними столами Міністерства внутрішніх справ, місцевими органами управління та іншими установами, була створена загальна база даних. Якість особових даних громадян значно відрізнялася по країні; у деяких місцевостях такі особові дані продовжували існувати лише на паперових носіях.

Перед виборами велика кількість скарг щодо списків виборців, в основному – від Партії регіонів, стосувалися заяв про випадки перекладу замість транслітерації прізвищ з російської на українську мову. За цими скаргами, російські прізвища були навмисне перекладені на українську мову, щоб позбавити права голосу виборців із російським корінням, котрі, як стверджувалося, проголосували би, найбільш вірогідно, за Партію регіонів.

<sup>22</sup> Постанова ЦВК №966 від 16 березня 2006 р

<sup>23</sup> Рада Європи, Венеціанська Комісія, Висновок 338 – 2005, CDL-AD(2006)002; [http://www.osce.org/documents/odihr/2006/01/17929\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2006/01/17929_en.pdf).

Відтоді, коли українська стала єдиною державною мовою після проголошення незалежності України процес транслітерації прізвищ українською мовою здійснювався з 1991 року. При підготовці списків виборців робочі групи для транслітерації прізвищ використовували різне програмне забезпечення. За відсутності ефективних настанов щодо забезпечення єдиного підходу та сумісності це іноді призводило до розбіжностей у написанні прізвищ виборців і назв вулиць та створення подекуди множинних записів.

Місія ОБСЄ/БДПП не виявила ознак систематичних чи масових порушень. Лише в одному випадку Місія змогла підтвердити існування перекладу прізвища на українську мову. Для розв'язання цієї потенційної проблеми ЦВК надала 23 березня офіційне тлумачення частини 8 ст. 45 закону про парламентські вибори, згідно якого переклад прізвищ з російської на українську відноситься до категорії технічних помилок, що можуть бути виправлені ДВК у день виборів.

Другий етап відводив два місяці на перевірку новостворених списків виборців. Виборцям було надано можливість перевірити свої особові дані у проектах списків виборців, було проведено кампанію з підвищення поінформованості виборців. Також представленим у Верховній Раді політичним партіям було надано доступ до бази даних списків виборців через центральну робочу групу; крім того, партії мали можливість слідкувати за діяльністю місцевих робочих груп. Наскільки відомо Місії, впродовж етапу уточнення списків виборців лише декілька партій скористалися цією можливістю.

Найбільше скарг щодо неточностей у списках виборців було передано Місії ОБСЄ/БДПП представниками Партії регіонів, але вони у більшості випадків не містили конкретних, придатних для перевірки доказів. Коли конкретних доказів було достатньо, тоді, за даними спостерігачів Місії, такі помилки вже були виправлені робочими групами, або ж інциденти не знаходили підтвердження, наприклад, у Херсонській області. Проте в Луганській та Сумській областях скарги переважно підтвердилися.

Місія ОБСЄ/БДПП також провела обмежене дослідження якості списків виборців у містах Дніпропетровської, Харківської, Херсонської, Луганської, Львівської, Миколаївської та Тернопільської областей. Як і довгострокові спостерігачі, так і виборчі комісії виявили, що якість та спосіб представлення списків виборців, переданих до ДВК місцевими органами державної влади через ОВК після етапу уточнення, значно різнилися в різних округах без будь-яких ознак існування регіональних особливостей.

Закон про парламентські вибори надає ДВК можливість додавати виборців у списки виборців перед виборами з використанням вельми тривалого механізму; тоді як такі додавання не дозволяються в день виборів. 14 березня Верховною Радою України було прийнято поправки до закону, за якими би дозволялося включення виборців у списки виборців у день голосування на підставі рішення суду. 25 березня Президент Віктор Ющенко відмовився підписати ці поправки й повернув закон до Верховної Ради, вважаючи, що він міг би створити можливості для неодноразового голосування.

### **Е. Голосування за кордоном**

Оскільки закон про парламентські вибори дозволяє формувати закордонні виборчі дільниці лише при дипломатичних та консульських представництвах, у військових частинах, дислокованих за межами України, ЦВК сформувала виборчі комісії для 116-ти виборчих дільниць у 78 країнах<sup>24</sup>. Усі партії/блоки мали право подавати кандидатури до складу ДВК, однак за такими поданнями було надано лише 118 кандидатур, які всі були прийняті ЦВК. У відповідності до закону, 1590 посад, що залишилися вакантними, було заповнено за поданнями Міністерства закордонних справ України. Загалом для голосування за кордоном було зареєстровано 422.115 виборців; з них у виборчі скриньки вкинули бюлетені лише 34.115.

### **Ф. Голосування за відкріпними посвідченнями<sup>25</sup>**

Кожна ОВК визначила по одній ДВК на кожне місто в межах свого округу для голосування за відкріпними посвідченнями. ДВК могла видати відкріпне посвідчення виборцю, зареєстрованому для голосування на території відповідної виборчої дільниці, якщо він мав бути відсутнім з місця свого проживання в день виборів. За два дні до виборів виборець мав подати заяву до своєї ДВК із зазначенням округу в іншій міській зоні, в якому він мав намір голосувати. Для того щоб проголосувати, виборець мав зареєструватися у відповідній ОВК до 12:00 25 березня.

За даними ЦВК, відкріпні посвідчення у своїх ДВК отримали 50.478 виборців. Із даних ЦВК видно, що з них у відповідних ОВК для голосування зареєструвалися лише 22.048 виборців, з яких проголосували 15.674 виборців. Загалом, складається враження, що проблему неконтрольованих відкріпних посвідчень, що спостерігалася на попередніх виборах, успішно вирішено.

## **VI. РЕЄСТРАЦІЯ ТА СКАСУВАННЯ РЕЄСТРАЦІЇ КАНДИДАТІВ**

Політичні партії могли брати участь у виборчих перегонах окремо або у блоці політичних партій, зареєстрованому ЦВК. Партії/блоки, які брали участь у виборах, повинні були внести грошову заставу в сумі 2000 розмірів мінімальної заробітної плати. Грошова застава мала бути повернута після виборів лише тим партіям, які подолали тривідсотковий бар'єр. Кінцевим строком для висунення кандидатів партіями було 30 грудня 2005 року.

Процес реєстрації списків кандидатів у ЦВК базувався на безперешкодному підході й завершився 13 січня 2006 року. ЦВК зареєструвала загалом 45 виборчих списків, з них 28 – від партій, які йшли на вибори самостійно, та 17 – від блоків; загалом у виборчих перегонах змагалися 78 партій.

<sup>24</sup> Постанови ЦВК № 636 від 18 лютого 2006 р. та № 830 від 4 березня 2006 р.

<sup>25</sup> Після повідомлень про масові зловживання у перших двох турах президентських виборів 2004 р. тимчасовими поправками до закону про президентські вибори від 8 грудня 2004 р. було запроваджено заходи для обмеження видачі відкріпних посвідчень. Існуюча сьогодні система впливає з цих тимчасових поправок.



Такий самий безперешкодний підхід був застосований ЦВК при реєстрації кандидатів. Початкова загальна кількість зареєстрованих кандидатів становила 7747. У реєстрації було відмовлено через технічні помилки при поданні документів лише незначній кількості кандидатів у виборчих списках. Крім того, ті, хто подав документи повторно після таких відмов, були зареєстровані ЦВК.

Кандидати могли зняти свої кандидатури з партійних списків не пізніше ніж за три дні до виборів. У цілому 152 кандидати у депутати зняли свої кандидатури або їхні кандидатури були зняті відповідною політичною партією. Десять із зареєстрованих кандидатів мали непогашену чи не зняту в законному порядку судимість і тому не мали права брати участь у виборах. П'ятеро з цих десяти кандидатів відмовились від участі у виборах самостійно; ще троє з них були відкликані політичними партіями, які висунули їх кандидатури; реєстрація одного кандидата була скасована ЦВК 10 березня. Один, утім, міг брати участь у виборах за списком Блоку «Народна опозиція» Наталії Вітренко.

Закон усе ще дозволяє партіям/блокам відмовитися від участі у виборах після того, як усі виборчі бюлетені надруковано. Це створює передумови для практики, коли може виникнути необхідність проштамповування бюлетенів після їх друку. Це може призвести до помилок, у тому числі – навмисного чи випадкового псування виборчих бюлетенів, через що вони стануть недійсними. 9 березня лідер партії «Нова сила» подав до ЦВК офіційну заяву про зняття всіх кандидатів цієї партії з виборів. Якби цю заяву було задоволено, всі ДВК по всій країні повинні були би викреслити назву партії з усіх виборчих бюлетенів. Проте 14 березня ЦВК відмовила у задоволенні цієї заяви, виходячи з того, що закон про парламентські вибори не передбачає зняття цілої партії з виборів<sup>26</sup>.

## VII. УМОВИ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ

Передвиборна агітація, яка проходила з 12 грудня 2005 року<sup>27</sup> до 24 березня 2006 року, продемонструвала суттєві зміни на краще порівняно з президентськими виборами 2004 року й підтвердила позитивні зрушення, що спостерігалися перед повторним другим туром 26 грудня 2004 року. Увесь спектр зареєстрованих для участі у виборах партій та блоків представляв широкий загал політичних сил, що наразі діють в Україні, й відтворював усю політичну палітру. Також більшість із співрозмовників Місії ОБСЄ/БДПІЛ визнавали, що процес реєстрації кандидатів був безперешкодним, забезпечуючи виборців безумовними можливостями вибору поміж численними альтернативними варіантами.

Передвиборна агітація відбувалася в змагальних умовах і загалом проходила без інцидентів. Партії та блоки мали можливість зустрічатися з виборцями по всій країні; Місія ОБСЄ/БДПІЛ не отримувала повідомлень

---

<sup>26</sup> Постанова ЦВК № 931 від 14 березня 2004 р.

<sup>27</sup> Дата реєстрації першого партійного списку – від Комуністичної партії України.



про спроби органів державної влади перешкодити зустрічам кандидатів з виборцями. Дотримувалися законодавчо визначені гарантії рівноправних змагальних умов для усіх партій та блоків, й виборці мали досить часу (близько трьох з половиною місяців) та інформації для ознайомлення з широкими можливостями політичного вибору.

Спостерігалася чітка розбіжність між проведенням передвиборної агітації на заході, сході та півдні країни. Загалом, на півдні та сході країни, де проявляли активність усі партії, агітація розпочалася швидше й була більш жвавою та помітною. Натомість на заході спостерігалася помітна відсутність активності Партії регіонів на фоні деяких заходів інших опозиційних партій.

Незважаючи на це, агітація лишилася спрямованою більше на персоналії, аніж на представлення власної політики. Більшість політичних передвиборних акцій, на яких побували спостерігачі Місії, були зосереджені швидше на критиці опонентів, аніж на популяризації конкретної політичної платформи.

Правоохоронні органи протягом передвиборної агітації зберігали високий професіоналізм та безсторонність і загалом не демонстрували своєї присутності при забезпеченні безпеки під час проведення масових політичних акцій. Дехто з учасників критикував їх повільне реагування на випадки порушення порядку під час масових заходів передвиборної агітації, але такі випадки були рідше винятком<sup>28</sup>.

Тон передвиборної агітації значно загострився на початку березня. На дев'ятому з'їзді Партії регіонів її лідер Віктор Янукович оголосив про організацію провладними силами масових фальсифікацій по всій країні. Як на основні засоби таких фальсифікацій ПР вказувала на проблеми зі списками виборців та формуванням ДВК<sup>29</sup>. Невдовзі до цих звинувачень приєдналися також інші опозиційні партії. НУ продемонструвала на телебаченні 30-хвилинний фільм, у якому змалювала ПР як злочинців та бандитів, ототожнивши керівництво партії з насиллям, що мало місце в минулому в Донецьку.

Упродовж цієї передвиборної агітації мінімальною була кількість випадків насильства чи залякування, які, якщо й траплялися, були виключно локального характеру й не несли жодних ознак централізованих спланованих дій. Місія підтвердила кілька інцидентів, на кшталт нападів на майно або активістів учасників виборчих перегонів, або підпалу партійних приміщень; водночас ще кілька повідомлень, за результатами перевірки спостерігачів Місії, виявилися перебільшеними або сфабрикованими.

У декількох окремих випадках Місії ОБСЄ/БДПЛ повідомляли про застосування адмінресурсу на користь певної партії. Серед підтверджених випадків – зловживання службовим становищем з боку кандидата від СПУ –

<sup>28</sup> Одним винятком із цього правила був трагічний випадок стрілянини кийського мільйонера в активіста «Пори-ПРП» вночі 22 березня. Активіст вижив; інцидент, як виявилось, не мав політичного підґрунтя.

<sup>29</sup> Подібні звинувачення були передані до Місії ОБСЄ/БДПЛ представниками ПР у Дніпропетровську та Харкові та представниками Блоку «Не Так!» у Донецьку.

голови Полтавської обласної державної адміністрації; поширення у Харкові місцевим житлово-комунальним підприємством квитанцій на сплату спожитого газу з політичною рекламою лідера СПУ п. О. Мороза на них; також залучення учнів ПТУ № 38 у Харкові до виготовлення прапорців Партії регіонів. Утім, такі випадки залишалися поодинокими.

Спостерігачі Місії підтвердили окремі випадки тиску на працівників або студентів. Зокрема, Місії вдалося підтвердити, що у м. Орджонікідзе Дніпропетровської області керівництво однієї з місцевих фабрик примушувало її працівників підписувати зобов'язання голосувати за БЮТ, погрожуючи в інакшому випадку звільненням. Цей випадок також був підтверджений місцевим осередком БЮТ.

Упродовж всієї передвиборної агітації часто мали місце інциденти негативної агітації анонімними особами по всій країні. Хоча до Місії надходили численні усні скарги і спостерігачами було помічено існування таких матеріалів, до судів або виборчих комісій було подано лише декілька скарг.

Напередодні дня виборів сталися декілька випадків насильницьких дій, що були пов'язані з місцевими виборами. Це скоєне 24 березня вбивство кандидата від НУ на виборах до місцевої ради народних депутатів у м. Артемівську (Донецька область). Представники НУ в Артемівську відмовилися від коментарів щодо того, чи міг цей злочин бути політичним вбивством. Крім того, невідомими зловмисниками було побито кандидата від НУ на виборах до місцевих рад народних депутатів у Житомирі, кандидата до Верховної Ради України від Блоку «Не Так!» у Сумах та кандидата від Республіканської партії в Криму. Анатолій Симоненко, який переміг на виборах голови села Мирний, що біля Євпаторії, помер від тілесних ушкоджень. Правоохоронні органи почали розслідування.

#### **А. Фінансування передвиборної агітації**

Політичні партії/блоки були зобов'язані подати до ЦВК фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду партії (блоку) не пізніше як на п'ятнадцятий день після дня виборів. Проте чинні законодавчі вимоги щодо фінансування передвиборної агітації недостатньо чітко виписані, що призводить до виникнення питань стосовно довіри та прозорості. Законом про вибори не встановлено верхньої межі витрат на передвиборну агітацію партіями/блоками, що беруть участь у парламентських виборах. Серед скарг, що надходили до Місії від невеликих партій, основним предметом занепокоєння були шляхи залучення коштів для проведення кампанії.

### **VIII. ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

#### **А. Середовище ЗМІ**

Якщо раніше країна страждала від нестачі джерел альтернативної інформації, після президентських виборів 2004 року в середовищі ЗМІ сталися значні позитивні зміни. Як здається, вже не існує таких проблем як

використання так званих «темників» (неофіційних рекомендацій редакціям ЗМІ щодо висвітлення певних подій) та залякування журналістів. Крім того, у 2005 році було відкрито офіційний судовий процес щодо смерті у 2000 році журналіста Гонгадзе.

В Україні є багато засобів масової інформації: 1211 зареєстрованих теле- та радіокомпаній та близько 20.903 друкованих ЗМІ<sup>30</sup>. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення здійснює нагляд за діяльністю теле- та радіокомпаній, а також відповідає за видачу ліцензій. До складу цього органу входять вісім членів, четверо з яких обираються Верховною Радою, а інші четверо – призначаються Президентом. Інший орган – Державний комітет телебачення і радіомовлення України – визначає напрями державної інформаційної політики та виділяє кошти на діяльність державних ЗМІ.

Найважливішим та найвпливовішим джерелом інформації є, безумовно, телебачення. Державним каналом телебачення є УТ-1, також загальнодержавне покриття мають принаймні сім приватних телеканалів. У більшості регіонів також транслюються основні російські телеканали. Друковані ЗМІ включають як державні, так і приватні видання, причому деякі національні газети мають вельми великий тираж.

Регіональні ЗМІ значною мірою економічно залежать від місцевих органів влади та місцевого бізнесу, і тому їх редакторська незалежність є вразливою перед конкретними інтересами на місцевому чи регіональному рівні.

Залишається проблемою питання недостатньої прозорості у власності на ЗМІ. Хоча вирішити цю проблему було зроблено спробу в новому законопроекті про телебачення і радіомовлення, це видається лише частковим кроком. Незважаючи на те, що у 2005 році було ініційовано процес трансформування державного телебачення на повністю громадське й цей процес набув широкого розголосу, основні політичні діячі досі не змогли виробити спільні підходи до цього питання.

## **В. Правові засади**

Хоча середовища ЗМІ стосується Конституція України та низка законів<sup>31</sup>, основні правові засади щодо виборів викладено у законі про парламентські вибори. Закон про парламентські вибори<sup>32</sup> вимагає *«рівн[ого] та неупереджен[ого] ставлення[...] засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу»*. Він також забезпечує

<sup>30</sup> IREX, Індекс життєспроможності ЗМІ (Media sustainability index) 2005 р.

<sup>31</sup> Закон України «Про телебачення і радіомовлення» (1993), Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» (1997), Закон України «Про систему суспільного телебачення і радіомовлення України» (1997), Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (1992), Закон України «Про інформацію» (1992), Закон України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» (1997), Цивільний кодекс України (2003), Кодекс України про адміністративні правопорушення (1984).

<sup>32</sup> Частина 5 статті 3.

деталізоване нормативне підґрунтя діяльності електронних та друківаних ЗМІ під час передвибірчої кампанії, визначаючи, зокрема, обсяги безкоштовного та оплачуваного рекламного політичного мовлення та друківаних площ для всіх кандидатів на умовах «забезпечення рівних можливостей»<sup>33</sup>. Утім, у законі не обумовлено офіційний початок кампанії для ЗМІ, що дає змогу політичним силам починати кампанію індивідуально відповідно до дати реєстрації в ЦВК.

Шляхом проведення жеребкування 27 січня ц.р. ЦВК розподілила безкоштовний ефірний час на державних каналах телерадіомовлення (відповідно, на УТ-1 та УР-1), та друківані площі у державних друківаних ЗМІ («Урядовому кур'єрі» та «Голосі України»). Усі зареєстровані партії та блоки могли використати для своєї політичної по одній годині ефірного часу на державних каналах телебачення та радіо, а також 7800 знаків у державних газетах<sup>34</sup>.

На продовження ініціативи Координатора проектів ОБСЄ в Україні, на основі рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської Комісії та спільних обговорень з ЦВК та Національною радою з питань телебачення і радіомовлення, 6 лютого було створено Експертну раду з питань ЗМІ. Цей незалежний консультативний орган, що складається з представників визнаних національних громадських та професійних організацій у сфері ЗМІ, відіграв позитивну роль у сприянні забезпечення дотримання ЗМІ, особливо регіональними, вимог законодавства.

### С. Моніторинг ЗМІ

26 січня Місія ОБСЄ/БДПЛ розпочала моніторинг дев'яти національних телеканалів, у тому числі одного телеканалу, що базується у Донецьку, а також восьми щоденних та тижневих друківаних видань<sup>35</sup>. Крім того, Місія аналізувала програми новин на декількох регіональних телеканалах у 13-ти областях<sup>36</sup>.

Більшість національних ЗМІ займалися активним висвітленням передвибірчої кампанії, забезпечували виборців великими обсягами інформації у блоках новин, різноманітних ток-шоу, а також розміщуючи значну кількість платної політичної реклами. Переважна більшість матеріалів у ЗМІ присвячувалися основним учасникам виборчих перегонів, і лише спорадично висвітлювалися менші політичні сили. Регіональні та місцеві ЗМІ зосереджували увагу здебільшого на питаннях, пов'язаних з місцевими виборами.

<sup>33</sup> Статті 65-71 Конституції.

<sup>34</sup> Частина 4 статті 69 та частина 1 статті 70 закону про парламентські вибори.

<sup>35</sup> Використовуючи якісний та кількісний аналіз, Місія ОБСЄ/БДПЛ з 26 січня по 24 березня здійснювала моніторинг таких ЗМІ: УТ-1, «5-й канал», ICTV, «Інтер», «Новий канал», НТН, СТБ, ТРК «Україна», «Студія 1+1» (телевізійні канали); «Голос України», «Урядовий кур'єр», «Факти и коментарии», «Сегодня», «Сільські вісті», «Вечірні вісті», «Україна молода», «Дзеркало тижня» (друківані видання).

<sup>36</sup> Моніторинг проводився у таких регіонах: Донецьк, Дніпропетровськ, Івано-Франківськ, Харків, Кіровоград, Львів, Миколаїв, Одеса, Полтава, Сімферополь, Ужгород, Запоріжжя та Житомир.

Загалом у ЗМІ робився наголос радше на промовах основних персоналій, ніж на політичних платформах.

Зусилля різних телеканалів щодо організації теледебатів мали лише обмежений успіх. Перша пропозиція була від телеканалу «1+1», і її результатом було проведення лише одних дебатів<sup>37</sup>. Причин цьому було декілька, в тому числі висока вартість ефірного часу, преференції учасників виборів, а також небажання деяких лідерів виходити на живу дискусію. 5 березня «5 канал» запустив власний проект безкоштовних теледебатів<sup>38</sup>. Лише блок «Не Так!» вирішив не використовувати наданий ефірний час і не брати участь у дебатах, запланованих із блоком «Пора-ПРП». Також лідери трьох найвпливовіших партій та блоків відмовилися взяти участь у теледебатах особисто.

Дебати, організовані «5-м каналом» як власний проект телеканалу за міжнародної підтримки, проводилися відповідно до дванадцятої частини ст. 68 закону про парламентські вибори, яка дозволяє проведення таких програм за умови, що вони базуються на принципах «об'єктивності, неупередженості та збалансованості», на відміну від проведення їх у формі передвиборчої кампанії, передбаченої другою частиною ст. 66 закону про парламентські вибори. Проведення теледебатів за другою частиною ст. 66 закону означало би, що вони би вважалися платною рекламою й учасники дебатів мали би платити за ефірний час із власних виборчих фондів.

Місія ОБСЄ/БДПЛ отримала значну кількість скарг щодо обмежених можливостей доступу до ЗМІ через високі розцінки на рекламу як на національному рівні, так і в деяких регіональних ЗМІ. Місії не було відомо про жоден випадок застосування ЗМІ вибіркового підходу щодо розцінок для різних політичних сил. Проте небезпідставним виявилось занепокоєння Місії щодо того, що положення закону про парламентські вибори<sup>39</sup>, яке забороняє включати політичні рекламні матеріали учасників перегонів у випуски новин мовленнєвих каналів, могло бути обійдене. В результаті моніторингу було виявлено декілька матеріалів у національних новинах на телеканалах ICTV, «Інтер», «Новий канал», СТБ та «ТРК Україна» та в газеті «Сільські вісті», які явно рекламували конкретні політичні сили, причому інформаційна цінність таких матеріалів для глядацької та читацької аудиторії була сумнівною.

Місією було помічено, що одне з основних положень закону про парламентські вибори<sup>40</sup>, які регулюють питання передвиборчої агітації, викликало певну плутанину серед деяких регіональних ЗМІ щодо потенційних обмежень вільного інформування. Зрештою, більшість ЗМІ не здавалися особливо обмеженими у поданні інформації. Втім, у своїй постанові від

<sup>37</sup> 23 березня відбулися дебати за участю Блоку Наталії Вітренко та Партії «Віче».

<sup>38</sup> Модель дебатів полягала у п'яти серіях дискусій попарно між політичними силами, вибраними відповідно до останніх опитувань громадської думки.

<sup>39</sup> Частина 17 статті 71.

<sup>40</sup> Частина 1 і 2 ст. 66 закону про парламентські вибори, які дають визначення передвиборчої агітації і містять перелік видів діяльності, що вважаються агітацією.

23 лютого<sup>41</sup>. ЦВК застосувала формалістичний підхід до виконання зазначеного положення закону, частково задовольнивши подану блоком «Не Так!» скаргу на газету «Сільські вісті», і встановила, що критична по відношенню до блоку «Не Так!» стаття мала вважатися передвиборчою агітацією. Обмежений обсяг ґрунтовного критичного аналізу в ЗМІ під час кампанії можна було певною мірою сприймати як наслідок неясного тлумачення цього положення.

Більшість ЗМІ, моніторинг яких проводився, поряд із широким висвітленням діяльності Президента та Уряду в програмах новин, найбільшу частку інформації щодо партій/блоків віддавали НУ. Інформація про владні структури подавалася переважно у позитивному та нейтральному ключі, тоді як висвітлення діяльності партії було загалом збалансованим.

За останні три дні перед періодом «агітаційної тиші» електронні ЗМІ транслювали інтерв'ю Президента Ющенка і поза програмами новин (УТ-1, «5 канал», «1+1»), також його звернення до народу 24 березня в прямому ефірі транслювалося по всіх основних національних телеканалах.

#### **Д. УТ-1**

Державний канал телемовлення УТ-1 значну частину в політичному блоці новин присвятив висвітленню діяльності владних посадовців та органів<sup>42</sup>. За вісім тижнів періоду передвиборчої агітації канал присвятив Уряду 35% ефірного часу політичних новин у «прайм-тайм», а Президенту – 19%. Тональність інформації була помітно нейтральною та позитивною.

У цілому УТ-1 не виявив значного інтересу до передвиборчої агітації. І хоча цей державний телеканал виконав свій законодавчо визначений обов'язок надати безкоштовний ефірний час усім учасникам передвиборчої боротьби, загальний аналіз результатів моніторингу засвідчив про певний дисбаланс у висвітленні основних політичних супротивників. Серед усього об'єму уваги, приділеної партіям та блокам – учасникам виборчих перегонів, найбільша частка припала на НУ (9%), тоді як БЮТ та ПР отримали по 5% кожна. Крім того, якщо інформація про правлячу партію була переважно нейтральною та позитивною, ПР висвітлювалася загалом збалансовано. БЮТ, навпаки, висвітлювався більш у нейтральному чи негативному тоні.

#### **Е. Приватні канали**

Телеканал «Інтер» приділяв найбільше уваги НУ, ПР та блоку «Не Так!», віддавши їм відповідно 12%, 12% та 9% кращого ефірного часу у програмах політичних новин. У випадку з НУ негативне висвітлення переважувало над позитивним. Висвітлення двох опозиційних сил було більш сприятливим, причому дуже позитивно подавався блок «Не Так!». Канал «1+1» так само віддавав перевагу НУ – 13% ефірного часу із загалом

---

<sup>41</sup> Блок «Не Так!» проти газети «Сільські вісті».

<sup>42</sup> Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» (1997 р.) зобов'язує державні ЗМІ забезпечувати висвітлення діяльності вищих державних посадових осіб, головним чином, Президента країни.

виваженим висвітленням. З іншого боку, ПР за обсягом висвітлення була другою (9% ефірного часу), причому значна частина коментарів була з негативним забарвленням.

ТРК «Україна», яка базується в Донецьку, присвятила 18% політичних новин Партії регіонів. ICTV найбільше часу в політичних новинах присвятив блоку «Пора-ПРП» (9%); також вельми об'ємним було висвітлення Блоку Литвина (7%). Інформація про ці партії була виключно позитивною та нейтральною.

Інші приватні телеканали – НТН та «5 Канал», навпаки, надавали своїм глядачам різноманітні політичні точки зору, включаючи інтерв'ю з ключовими учасниками виборчої кампанії. Втім, НТН у новинах висвітлював перебіг внутрішніх справ в країні із завуальованою критикою органів влади; на «5 Каналі», до зміни формату програми 6 березня, ведучі вечірнього блоку новин часто висловлювали особисті коментарі на користь правлячих сил.

#### **Ф. Друковані ЗМІ**

Більшість друкованих ЗМІ, моніторинг яких проводився, виявили незбалансований та упереджений підхід, відкрито підтримуючи деякі партії/блоки. Державні газети, хоча й виконали своє зобов'язання надати безкоштовні друковані площі всім партіям/блокам – суб'єктам виборчого процесу, демонстрували відкрити прихильність до правлячих кіл. Газета «Урядовий кур'єр» продемонструвала небезсторонній підхід на користь Уряду та Президента, присвячуючи їм загалом більш ніж 75% своїх матеріалів вельми позитивного спрямування. А «Голос України», офіційний друкований орган Верховної Ради України, надавав односторонню позитивну інформацію про діючого спікера Парламенту Володимира Литвина, який також очолював Блок Литвина.

Серед приватних газет «Сільські вісті» та «Вечірні вісті» демонстрували явну упередженість на користь СПУ та БЮТ, присвітивши їм відповідно 48% та 38% інформації виключно позитивного або нейтрального забарвлення.

#### **Г. Регіональні ЗМІ**

Висвітлення передвиборчої кампанії у ЗМІ значною мірою різнилося по країні. Якщо на сході та півдні України ЗМІ демонстрували підтримку ПР (Донецьк, Запоріжжя), регіональні ЗМІ в Кіровограді та Житомирі тяжіли до підтримки НУ, в Криму – БЮТ, в Миколаєві – СПУ, у Львові – «Пори-ПРП». Із 26-ти регіональних телеканалів, моніторинг яких проводився, найбільш упереджене ставлення продемонстрував 1-ий міський канал у Донецьку, який присвятив 52% ефірного часу Партії регіонів у надзвичайно позитивній тональності.

На регіональному рівні деякі політичні партії та блоки оскаржили<sup>43</sup>, як вони стверджували, нерівноважене висвітлення ходу передвиборчої бороть-

<sup>43</sup> Частина 10 статті 71 закону про парламентські вибори дозволяла судам приймати рішення про тимчасове (до закінчення виборчого процесу) зупинення дії ліцензії або про тимчасову заборону (до закінчення виборчого процесу) випуску друкованого видання у разі встановлення судом при розгляді виборчого спору повторного або одноразового грубого порушення засобом масової інформації вимог цього закону.

би у ЗМІ, вимагаючи тимчасового припинення дії ліцензій відповідних ЗМІ до завершення передвиборчої агітації. У Криму місцевим блоком, до складу якого входила також ПР, було подано принаймні два позови проти приватної телекомпанії «Чорноморське ТБ». У Дніпропетровську приватний телеканал «9 канал» за аналогічних обставин був відповідачем за скаргою партії «Віче».

Під час періоду кампанії мали місце декілька нападів на журналістів, у тому числі спроба підпалу будинку відомого регіонального журналіста Лілії Буджурової, Голови Кримської асоціації незалежних журналістів.

### ІХ. СКАРГИ ТА АПЕЛЯЦІЇ

Закон про парламентські вибори містить окремий розділ, присвячений виборчим скаргам та апеляціям. У законі зберігається альтернативна можливість подання скарги до виборчої комісії або до суду (зокрема, після прийняття у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України, – до адміністративних судів), на розсуд скаржника (частина 2 статті 105); також передбачається можливість подання скарг проти фізичних та юридичних осіб (частина 3 статті 104). Оскільки адміністративні суди ще не були сформовані, суди загальної юрисдикції виконували їх функції.

Система судів продемонструвала свою спроможність вирішувати пов'язані з виборами справи. Суди та Центральна виборча комісія розглядали більшість скарг професійно, своєчасно і, в цілому, з дотриманням прав людини та основних свобод.

Місія ОБСЄ/БДПП оглянула статистично всі справи, розглянуті ЦВК<sup>44</sup>, Вищим адміністративним судом України та Печерським районним судом у місті Києві<sup>45</sup>, що розглядав позови на ЦВК. Місією було розглянуто 166 постанов ЦВК щодо виборчих скарг. Серед них були: скарги на дії виборчих комісій (79), на дії кандидатів (37), на органи державної влади та їх посадових осіб (21), на бездіяльність виборчих комісій (15), скарги на дії засобів масової інформації (12), на громадські організації (2). З них 84 скарги були залишені без розгляду, оскільки вони стосувалися місцевих виборів і не підпадали під компетенцію ЦВК, у задоволенні 45-ти скарг було відмовлено з формальних підстав, 15 скарг було задоволено частково<sup>46</sup>, у задоволенні 15-ти скарг було відмовлено, 7 скарг було задоволено повністю<sup>47</sup>.

Суди загалом діяли своєчасно та відповідно до законодавства, однак часто обирали дещо легалістичний/формалістичний підхід. Деякі зі співрозмовників Місії (здебільшого це були представники невеликих партій), зазначали, що вони не могли скористатися існуючими засобами правової компенсації і не мали достатньої довіри до судової влади.

<sup>44</sup> Джерелом для статистики були офіційні постанови, розміщені на веб-сайті ЦВК.

<sup>45</sup> Було використано офіційну статистику.

<sup>46</sup> ЦВК частково задовольнила скарги, подані від: БЮТ (2), НУ (2), «Не Так!» (8), Блоку Наталії Вітренко (1), СПУ (1), члена виборчої комісії (1).

<sup>47</sup> ЦВК повністю задовольнила скарги, подані від: БЮТ, «Пори-ПРП», НУ, Української соціал-демократичної партії, Блоку Наталії Вітренко та «Не Так!» (2 випадки).



Вищий адміністративний суд України виніс рішення щодо 69 адміністративних позовів, Печерський районний суд у місті Києві – щодо 190 позовів. На початку кампанії більшість справ стосувалися відмов у реєстрації політичних партій та кандидатів, потім, на етапі формування виборчих комісій, – щодо складу виборчих комісій. Під час ходу кампанії більшість справ стосувалися порушень правил ведення передвиборчої агітації негативна агітація, агітація посадовими особами органів державної влади, розповсюдження неправдивої інформації). Напередодні та в день виборів більшість позовів були щодо помилок (здебільшого пропусків) у списках виборців та недостатнього забезпечення таємності голосування через тісняву на дільницях. Після дня виборів актуальним предметом виборчих позовів були порушення під час підрахунку бюлетенів у ДВК та встановлення підсумків голосування в ОВК.

ЦВК відмовила у реєстрації 5-ти політичних партій. Це були: Партія реабілітації народу України, Ліберально-демократична партія України, Всеукраїнська партія екології та соціального захисту, «Могутня Україна» та «Сила народу». У випадку з Партією реабілітації народу України партія не надала належного підтвердження внесення грошової застави, і тому їй було відмовлено в реєстрації. Ліберально-демократична партія України не змогла надати статуту, як вимагалось. Надання статуту партії, завіреного Міністерством юстиції, є передумовою для реєстрації партії у ЦВК для участі у виборах. Всеукраїнська партія екології та соціального захисту не була зареєстрована через те, що не надала ЦВК програму партії. Партії «Сила народу» було відмовлено в реєстрації через помилки у документах кандидатів.

Інші скарги стосувалися складу виборчих комісій. В основному, оскаржувалися відмови ОВК включити подані політичними партіями кандидатури до складу ДВК. У Кіровограді ОВК територіального виборчого округу № 96 відмовилася прийняти подання від «Пори-ПРП», аргументуючи відмову технічними помилками в заявах. ЦВК розглянула скаргу на своєму засіданні 16 лютого і задовольнила її. У Дніпропетровській області ОВК територіального виборчого округу № 47 відмовилася включити до складу ДВК всі кандидатури, подані БЮТ. Формальною причиною відмови була помилка у назві блоку в поданні. ЦВК розглянула скаргу 13 лютого й зобов'язала ОВК включити до складу ДВК кандидатури, подані БЮТ.

Декілька скарг до ЦВК та в суди було подано на коментарі, які робив для преси Міністр внутрішніх справ пан Луценко щодо кандидатів від різних партій та їх можливого кримінального минулого. Ці скарги було частково задоволено, ЦВК неодноразово звертала увагу Міністра на необхідність утриматися від участі у передвиборчій агітації.

## Х. УЧАСТЬ ЖІНОК

19% кандидатів від усіх партій та блоків склали жінки. Найвищий відсоток жіночого представництва має виборчий список Партії зелених України, яка ухвалила внутрішню партійну політику – віддати жінкам половину всіх місць у списку. Відносно велику кількість жінок у першій десятці своїх кандидатів (по чотири у кожному списку) мали Блок «Наша

Україна» та Блок Наталії Вітренко. За результатами розподілу мандатів, серед усіх депутатів – 38 жінок. Це лише на 3% більше порівняно з парламентом попереднього скликання.

У структурі виборчих комісій жінки склали 20%; особливо добре були представлені жінки на рівні ОВК, становлячи 52% усіх членів ОВК та 44% голів ОВК.

## ХІ. НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ

Населення України складається з 78% українців, тоді як особи з російським походженням становлять значну національну меншину (17%). Більшість членів громади російської меншини проживають у східній частині України, зокрема у шести областях: Дніпропетровській, Донецькій, Харківській, Луганській, Сумській та Житомирській. Інші 5% населення розподілені між групами меншин, представлених білорусами, молдаванами, кримськими татарами, болгарами, угорцями, румунами та поляками, – кожна з цих груп становить приблизно 0,5% населення<sup>48</sup>. Питання національних меншин не відіграло помітної ролі в передвиборчій кампанії, за винятком питання використання російської мови<sup>49</sup>.

Виборчі бюлетені та інформаційні матеріали для виборців не були наявними будь-якими іншими мовами, крім української. Спостерігачами було помічено, що в деяких регіонах транслітерація даних виборців з російської на українську мову при підготовці списків виборців викликала адміністративні труднощі та призвела до виникнення помилок у написанні прізвищ громадян (див. вище Розділ V, частину D).

Лише дехто зі співрозмовників зазначив, що тривідсотковий бар'єр є перешкодою на шляху національних меншин до отримання представництва у парламенті з метою захисту їхніх інтересів. Націлені на національні меншини прояви антисемітизму та ксенофобії були лише поодинокими явищами. Незважаючи на активне висвітлення кількох партіями мовної політики, багато співрозмовників погодилися з тим, що рівень напруженості порівняно з минулими виборами зменшився.

## ХІІ. СПОСТЕРІГАЧІ ЗА ВИБОРАМИ

Згідно з виборчим законодавством після внесення поправок, не залежним національним спостережним організаціям було дозволено спостерігати за виборчим процесом. ЦВК зареєструвала 16 громадських організацій для спостереження за процесом голосування у день проведення виборів. Найвідоміша з них – «Комітет виборців України» (КВУ), яка працює у сфері спостереження за виборами з 1994 р., – розмістила у день виборів близько 5000 своїх спостерігачів по всій країні. Крім того, спостереження за виборами у день їх проведення також здійснювали міжнародні спостережні організації –

---

<sup>48</sup> Перепис 2001 року, інформація Держкомстату України, <http://www.ukraineinfo.us/about/minorities.html>.

<sup>49</sup> На цьому питанні робив особливий акцент Блок Наталії Вітренко.

такі як Європейська мережа організацій, що спостерігають за виборами (ENEMO), Міжнародний республіканський інститут (IRI) та Організація зі спостереження за виборами в країнах СНД (CIS-EMO).

### ХІІІ. СПОСТЕРЕЖЕННЯ В ДЕНЬ ВИБОРІВ

#### А. Голосування

У день виборів звичайні ДВК працювали одночасно на парламентські та на місцеві вибори. Спеціальні та закордонні ДВК працювали лише на парламентські вибори. Звичайні ДВК мали два списки виборців – один для парламентських виборів, інший – для місцевих. Виборці мали розписуватися за отримання бюлетенів в обох відповідних списках. Усі виборчі бюлетені вкидалися виборцями до однієї виборчої скриньки.

Із 34.039 виборчих дільниць, що працювали по всій країні, спостерігачами ММСВ було відвідано понад 4000 виборчих дільниць у всіх областях. Було опрацьовано такі звітні форми, подані короткостроковими спостерігачами: 252 щодо відкриття виборчих дільниць, 4092 щодо голосування, 301 щодо підрахунку бюлетенів на виборчих дільницях та 55 щодо встановлення підсумків голосування на рівні ОВК.

Спостерігачі дали загальну оцінку «добре» чи «дуже добре» процесу відкриття виборчих дільниць у 92% відвіданих виборчих дільниць. Більш ніж одна дільниця з кожних чотирьох, на яких велося спостереження, не була відкрита о 7:00, але затримки здебільшого не перевищували 30 хвилин, і лише у трьох випадках, які спостерігалися, затримка була понад годину. Основною причиною затримок було додаткове навантаження, пов'язане з одночасним проведенням місцевих виборів. Спостерігачі помітили, що виборчі скриньки не були належним чином опечатані в 3% відвіданих ДВК, тоді як 6% ДВК не провели всіх необхідних процедур з відкриття виборчої дільниці. У 17% випадків ДВК не звітували про кількість виборців у списках виборців до ОВК перед початком голосування.

День виборів пройшов загалом мирно і спокійно. Проте велика кількість виборців та повільний хід процесу через одночасне проведення місцевих виборів часто призводили до виникнення тісняви на виборчих дільницях. Іноді не забезпечувалася таємність голосування, в інших випадках довгі черги могли відбити у виборців бажання реалізувати своє право голосу. Явка виборців, за даними ЦВК, склала понад 67%.

У 92% відвіданих виборчих дільниць спостерігачі оцінили процес голосування «добре» чи «дуже добре». Дещо більш негативною була оцінка спостерігачів на півдні (12% оцінок «погано» чи «дуже погано») порівняно з іншими регіонами (де негативні оцінки було надано у 5-9%). Загальні показники були дещо більш негативними у сільських місцевостях (9%) порівняно з міськими (7%).

За оцінками спостерігачів, великі натовпи було помічено у 28% відвіданих виборчих дільниць. Якщо на дільницях не було тісняви, загальна оцінка була «погано» чи «дуже погано» лише у 3% випадків, тоді як у 23% негативна оцінка була надана саме дільницям, де спостерігалася тіснява.

Серед причин надмірного скупчення людей на дільницях спостерігачі ММСВ вказали: неналежні приміщення, надмірна кількість зареєстрованих виборців, погана організація з боку ДВК. Фактично, вважалося, що тіснява могла зашкодити таємності голосування в 15% відвіданих виборчих дільниць. У таких випадках виборці, простоявши в довгих чергах, щоб отримати бюлетені, вже не мали бажання стояти в чергах до кабінок для голосування і тому робили позначки у своїх бюлетенях відкрито.

Точність списків виборців було оцінено на «погано» чи «дуже погано» у 10% виборчих дільниць, де велось спостереження, причому було помічено регіональні відмінності, наприклад: 5% оцінок «погано» чи «дуже погано» – на півночі, 13% – на сході. Організацію роботи ДВК було оцінено негативно у 7% випадків. Присутність не уповноважених осіб, в основному, працівників правоохоронних органів, була помічена в 11% виборчих дільниць. Не повідомлялося жодного випадку серйозного втручання працівників правоохоронних органів. Спостерігачі від партій/блоків чи від національних громадських організацій були присутні у 78% відвіданих дільниць.

Загалом, враження від голосування залишається позитивним, хоча значною мірою це завдяки терплячості українських виборців, деяким з яких довелося вистояти по декілька годин у черзі, щоб реалізувати своє право голосу.

## **В. Підрахунок бюлетенів**

Через неналежну організацію та недостатнє розуміння процедур процес погіршився під час підрахунку бюлетенів та встановлення результатів голосування, причому ситуація ще більше ускладнювалася через випадки тісняви. Процес підрахунку бюлетенів було оцінено на «погано» чи «дуже погано» у 22% виборчих дільниць, де відбувалося спостереження. Рівень розуміння процедур підрахунку бюлетенів членами ДВК було оцінено як «поганий» чи «дуже поганий» у 23%; тоді як організацію підрахунку бюлетенів у ДВК було оцінено негативно у 33% випадків.

Заповнення протоколів часто було затягнутим і викликало плутанину серед членів ДВК. ДВК мали труднощі із заповненням офіційного протоколу у 33% випадків, коли здійснювалося спостереження. Протокол не було заповнено ручкою у 14% випадків, ще у 7% ДВК протокол не був заповнений на момент його підписання членами ДВК. Помічені процедурні помилки чи упущення було кваліфіковано як суттєві у 18% виборчих дільниць. Спостерігачі помітили серйозні невідповідності у процесі підрахунку бюлетенів у 8% виборчих дільниць. Були випадки, коли ОВК були змушені допомагати деяким ДВК із заповненням протоколів у ніч виборів, виходячи за рамки своєї компетенції.

Під час підрахунку бюлетенів у 14% виборчих дільниць були присутні не уповноважені на це особи. Особи, які не були членами ДВК, керували процесом підрахунку в 9% дільниць, де здійснювалося спостереження. Залякування членів ДВК чи спостерігачів було помічене у 5% випадків. Певна напруга під час підрахунку голосів спостерігалася у 10% виборчих дільниць.

### С. Встановлення результатів голосування в ОВК

Спостерігачі оцінили процес встановлення результатів голосування на «погано» чи «дуже погано» у 22% ОВК, у яких здійснювалося спостереження. Розуміння членами ОВК процедур отримання та розгляду протоколів ДВК було оцінено негативно в 11% випадків. Організацію процесу встановлення підсумків голосування було оцінено на «погано» чи «дуже погано» в 15% ОВК.

У 6% ОВК, де працювали спостерігачі Місії, роботою ОВК керували сторонні особи, тоді як взагалі присутність не уповноважених на це осіб була помічена в 11% ОВК. Спостерігачі від українських громадських організацій були присутні у 40% відвіданих ОВК. Офіційні скарги щодо роботи ОВК були помічені у 8% відвіданих ОВК.

У 34% відвіданих ОВК деякі матеріали ДВК не завжди були належним чином опечатані. Хоча повідомлень про зміну голосів за конкретну партію не надходило, певні цифри у деяких протоколах ДВК містили ознаки виправлень, що було видно під час їх отримання в ОВК у випадках, коли здійснювалося спостереження. Протоколи, подані до ОВК, містили цифри, що не завжди повністю зходилися. Замість того, щоб повернутися до ДВК, члени ДВК виправляли деякі дані у протоколах після їх подання до ОВК у 40% випадків. Повідомлялося про особливо проблематичну ситуацію в ОВК територіального виборчого округу № 98 (м. Голованівськ, Кіровоградської області), де в протоколи ДВК вносилися зміни, були обмеження для доступу спостерігачів.

У 17% ОВК, де здійснювалося спостереження, спостерігачів не допустили до комп'ютерної кімнати<sup>50</sup>. Пізніше, після втручання ЦВК, деяким з них було надано такий доступ. Незважаючи на декілька завчасних запитів ОБСЄ/БДПЛ, ЦВК відмовилася видати будь-який письмовий документ щодо цих аспектів прав спостерігачів. На це питання слід звернути увагу заради забезпечення прозорості.

Щодо роботи представників партій, які були включені до ОВК та ДВК за поданнями відповідних політичних сил, можна зробити загальний висновок, що більшість з них доклали багато зусиль, щоб виконати свої обов'язки. Негативні оцінки процесу підрахунку бюлетенів та встановлення результатів голосування також пояснюються надмірним навантаженням, пов'язаним з одночасним проведенням місцевих виборів.

### Д. Веб-сайт ЦВК

ЦВК доклала значних зусиль для надання належної інформації про виборчий процес на своєму веб-сайті, де вчасно розміщувалися всі її рішення. На веб-сайті було викладено інформацію про партії/блоки, зареєстровані для участі у виборах, про їх кандидатів, описи територіальних

<sup>50</sup> Серед них: ОВК 47 (м. Макіївка, Донецька обл.), ОВК 93 (м. Надвірна, Івано-Франківська обл.), ОВК 106 (м. Свердловськ, Луганська обл.), ОВК 111 (м. Біловодськ, Луганська обл.), ОВК 143 (м. Диканька, Полтавська обл.), ОВК 162 (м. Ромни, Сумська обл.).

виборчих округів, місцезнаходження ОВК та виборчих дільниць, території виборчих дільниць, склад ОВК, перелічено акредитованих українських та міжнародних спостерігачів. ЦВК оприлюднювала в Інтернеті як попередні дані показники дійсних голосів за партії/блоки з проколів ДВК по мірі їх надходження до ОВК. Цей був вагомий внесок у забезпечення прозорості виборів. Також завдяки цьому партії/ блоки – суб'єкти виборчого процесу отримали важливий інструмент для порівняння своїх копій протоколів із даними, поданими в ОВК. Подібним чином було розміщено офіційні результати голосування по виборчих дільницях, округах та по всій країні.

Водночас, було помічено деякі затримки або обмеження інформації, що подавалася. Описи місцезнаходження виборчих дільниць та меж території дільниць у деяких округах з'явилися лише ближче до виборів. Перед виборами дані щодо кількості виборців, хоча лише по областях, були оприлюднені 1 березня. Інформація, що вимагається за частиною 11 статті 82 закону про парламентські вибори<sup>51</sup>, про кількість виборців у день голосування була оприлюднена дуже пізно, після 4-ої години ранку.

#### **Е. Події після дня виборів**

Одразу після виборів усі три основні партії/блоки почали обмінюватися взаємними звинуваченнями у виборчих фальсифікаціях у регіонах, де вони отримали найбільшу підтримку. Менші політичні сили<sup>52</sup> об'єдналися навколо вимоги перерахунку бюлетенів у загальнодержавному масштабі. 4 квітня Верховна Рада України розглянула законопроект про перерахунок бюлетенів по всій країні, але для проходження законопроекту не набралось достатньої кількості голосів. Центральна виборча комісія оголосила офіційні результати виборів 10 квітня (див. Додаток).

Із 45-ти політичних партій/блоків, зареєстрованих для участі у виборах, тривідсотковий бар'єр подолали й отримали представництво у Верховній Раді України лише 5 партій/блоків: Партія регіонів (ПР) – 186 мандатів, Блок Юлії Тимошенко (БЮТ) – 129 мандатів, Блок «Наша Україна» (НУ) – 81 мандат, Соціалістична партія України (СПУ) – 33 мандати та Комуністична партія України (КПУ) – 21 мандат. Як і в минулому, ПР отримала підтримку, в основному, у східній та південній частинах країни, тоді як НУ отримала більше голосів на заході. Сильно заявив про себе БЮТ, не лише завоювавши більшість голосів виборців у центральних та центрально-західних областях, але й здобувши багато голосів у деяких східних та західних округах.

Крім того, із наближенням виборчої кампанії до кінця дедалі більш конкурентоспроможними ставали такі партії/блоки як Блок Костенка

---

<sup>51</sup> Згідно з частиною 11 статті 82 закону про парламентські вибори, ДВК повинні були інформувати ОВК перед початком голосування про кількість виборців, внесених до списку виборців на виборчій дільниці, на момент початку голосування; кількість виборців у витягу зі списку виборців для голосування за місцем перебування; кількість виборців, внесених до списку виборців на підставі відкритих посвідчень (для виборчих дільниць, визначених для проведення голосування за відкритими посвідченнями).

<sup>52</sup> Блок Литвина, Національна демократична партія (НДП), «Пора-ПРП» та «Віче».

і Плюща, Блок Литвина, Блок «Не Так!», Блок «Пора-ПРП», партія «Віче», Блок Наталії Вітренко, хоча лише останньому блоку вдалося наблизитися до тривідсоткової відмітки.

Деякі політичні сили (Блок Наталії Вітренко, Блок Кармазіна, партія «Віче» та Блок Литвина), які не подолали тривідсоткового бар'єру, оскаржили результати виборів до Вищого адміністративного суду України (ВАСУ). Після 10-ти днів судового процесу ВАСУ 25 квітня прийняв постанову, якою відмовив у задоволенні позовів. Всі сторони мали можливість вільно представити свої аргументи, залучити свідків, заявляти клопотання. 27 квітня ЦВК оприлюднила результати парламентських виборів в офіційній урядовій газеті «Урядовий кур'єр».

#### XIV. РЕКОМЕНДАЦІЇ

ОБСЄ/БДПЛ пропонує для розгляду органам державної влади України наведені нижче рекомендації. Ці рекомендації не повторюють усіх рекомендацій, наведених у виданих раніше заключних звітах ОБСЄ/БДПЛ та у спільних оцінках і висновках ОБСЄ/БДПЛ і Венеціанської Комісії Ради Європи. Низку запропонованих раніше рекомендацій досі не виконано, і вони залишаються в силі.

##### A. Виборче законодавство та управління виборчим процесом

1. Необхідно гармонізувати положення різних законів, пов'язаних з виборами. Це можна зробити шляхом прийняття єдиного виборчого кодексу.

2. Слід уникати одночасного проведення парламентських та місцевих виборів.

3. ОБСЄ/БДПЛ наголошує на рекомендаціях, наданих у Висновках № 238 та № 239 Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ, які залишаються в силі.

4. Слід забезпечити можливість балотуватися на виборах незалежним кандидатам або спискам незалежних кандидатів; це можна легко передбачити у виборчій системі без її фундаментальних змін.

5. При встановленні результатів будь-яких виборів слід враховувати лише дійсні бюлетені, оскільки недійсні бюлетені та голоси «проти всіх» не виражають чіткого політичного вибору.

6. Усі дані протоколів ДВК повинні негайно публікуватися на веб-сайті ЦВК, а не лише частина даних, яка не дає змогу зробити повну вивірку.

7. Право спостерігачів спостерігати за введенням даних у комп'ютер в ОВК повинно бути чітко передбачено в інструкціях ЦВК, а не залишатися на розсуд голів ОВК.

8. Часові рамки роботи ОВК слід переглянути таким чином, щоб ці комісії могли отримати належне матеріально-технічне та фінансове забезпечення перш ніж починати свою роботу.

9. Можна вдосконалити процедуру приймання протоколів ДВК на рівні ОВК. Члени ДВК повинні мати змогу спостерігати за процесом введення даних у комп'ютерну мережу на рівні ОВК, отримувати розписку, яка

би містила всі пункти протоколу, й вивішувати цю розписку на виборчій дільниці поряд із копією протоколу.

10. Слід удосконалити процедуру подання кандидатур від партій для формування ОВК та ДВК із врахуванням цілей прозорості, безперешкодності та ефективності.

11. Для вирішення поширеної проблеми тісняви на виборчих дільницях та для забезпечення виборцям можливості для реалізації свого права голосу в належних умовах, максимальну кількість виборців на одну виборчу дільницю слід ще зменшити.

12. Поширені проблеми, з якими зіштовхнулися ДВК при заповненні протоколів, свідчать про необхідність подальших зусиль для роз'яснення позицій у протоколах, а також організації кращих програм підготовки для виборчих комісій.

13. Органи влади заохочуються прийняти єдину централізовану систему реєстрації виборців, – цю рекомендацію вже неодноразово висловлювало ОБСЄ/БДПЛ. Це можна було б оптимально організувати паралельно зі створенням ширшої системи реєстрування громадянського стану. В цьому випадку слід узгодити з усіма залученими сторонами питання достовірності даних, забезпечення конфіденційності, умови запровадження нової системи. Слід зазначити, що хоча Україна і є членом Ради Європи, вона ще не підписала Конвенцію про захист осіб стосовно автоматичної обробки персональних даних (ETS № 108).

14. На місцевому рівні складання списків виборців слід згодом перевести на основу єдиного цивільного реєстру, який би вівся органом, окремим від системи виборчих комісій. Цей орган також би відповідав за якість списків виборців. Уточнення списків виборців, в ідеалі, повинні робити місцеві органи влади і своєчасно передавати уточнені списки до виборчих комісій заздалегідь перед виборами.

15. У законі слід передбачити крайній строк, до якого виборчі бюлетені повинні бути надруковані і після якого кандидати не могли би формально зняти свою кандидатуру.

16. Виборчий закон повинен бути стабільним у передвиборчий період; ЦВК слід приймати всі необхідні постанови заздалегідь до підготовки посібників для ДВК та ОВК.

17. Слід надалі вдосконалити і поглибити підготовку усіх членів комісій.

18. ЦВК, можливо спільними зусиллями з іншими державними органами, засобами масової інформації та експертними групами громадянського суспільства, слід вдосконалити систему інформування виборців щодо виборчих процедур та використання відкріпних посвідчень.

19. На одну виборчу дільницю було б достатньо одного плаката для інформації виборців про партії, вказані у виборчому бюлетені. Немає необхідності, щоб держава друкувала для ДВК інформаційні плакати про кожну партію окремо. Зрештою, завдання інформування виборців про кандидатів слід покласти на партії, а не на державу.



20. Українські громадські організації, зареєстровані для спостереження за виборами, повинні мати передбачене законом право бути присутніми на засіданнях ЦВК.

21. Зусилля, що наразі докладаються для попередження зловживання адмінресурсом, слід надалі поглиблювати і продовжувати, в тому числі – через тренінги для державних службовців.

22. Діючі законодавчі вимоги щодо фінансування передвиборчої кампанії неналежно виписані й вимагають вдосконалення механізмів звітності для підвищення відповідальності й прозорості.

### **В. Засоби масової інформації**

23. Слід надалі зменшити вплив держави на ЗМІ як державної, так і приватної власності. Також слід продовжувати розпочатий процес трансформування державного телерадіомовлення у повністю незалежну організацію громадського мовлення, бажано з прийняттям нового закону, який би консолідував існуюче законодавство. Зокрема, такий новий закон про громадську службу мовлення повинен:

- чітко визначати рамки її роботи та встановлювати конкретні вимоги до громадської служби;
- зобов'язувати організацію надавати громадянам неупереджену та збалансовану інформацію в новинах та інших інформаційних програмах;
- створити систему призначення на керівні посади, яка була би більш незалежною від органів державної влади;
- створити чітку і прозору систему фінансування на основі надходжень з багатьох джерел, зменшивши таким чином залежність від державного бюджету.

24. Слід розглянути можливість трансформування Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення у незалежний та неупереджений орган з чітко визначеним мандатом здійснювати нагляд за додержанням громадськими ЗМІ нових вимог та правових зобов'язань і контролювати вільний, рівний та справедливий доступ до громадського телерадіомовлення. Цей орган повинен відповідати за розгляд скарг щодо громадських ЗМІ. Його склад повинен бути різноманітним і включати фахівців з питань ЗМІ, представників громадянського суспільства, судових органів, державних органів та політичних партій.

25. Слід надалі поглибити прозорість власності на ЗМІ у Законі України «Про телебачення і радіомовлення» для уникнення можливих проблем з концентрацією ЗМІ. Слід розглянути можливість запровадження зобов'язання юридичної особи, що подає заявку на отримання ліцензії, розкрити всіх своїх власників та структури, які мають з нею юридичний зв'язок.

26. Слід внести низку поправок до положень закону про парламентські вибори щодо ЗМІ з метою поліпшення їх ясності, створення можливостей для більшого інформаційного потоку та вдосконалення системи санкцій. Ці поправки включають наступне, не обмежуючись ним:

• Уточнення поняття «передвиборна агітація» і всіх її форм у статті 66 щодо висвітлення у ЗМІ передвиборчої кампанії;

• Заборона у частині 5 статті 69 закону про парламентські вибори «давати будь-яку інформацію щодо партії (блоку) впродовж 20 хвилин до і після теле-, радіотрансляції її передвиборної агітації» видається непотрібним обмеженням вільного інформування. Особливо це актуально з огляду на те, що безкоштовні рекламні ролики повинні транслюватися ввечері, коли звичайно виходять основні блоки новин;

• Процес оскарження через суди, як вказано у частині 10 статті 71, слід змінити таким чином, щоб передбачити різні види санкцій, як, наприклад, штрафи. Крім того, для забезпечення єдиних підходів у можливих судових рішеннях слід уточнити поняття «грубе порушення». Також слід розглянути можливість визначення точної процедури виконання судових рішень.

• ЗМІ не повинні нести відповідальності за «неправомірні» заяви, зроблені кандидатами. Положення частини 27 статті 71 закону про парламентські вибори слід змінити таким чином, щоб чітко й без винятків було встановлено, що відповідальність за зміст безкоштовної і платної агітації покладається виключно на відповідних суб'єктів виборчого процесу.

27. Варто розглянути можливість переоцінки принципів, викладених у Законі України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», які зобов'язують державні ЗМІ висвітлювати діяльність державних посадових осіб. Це має бути повністю справою конкретного ЗМІ приймати власну редакторську політику дотримуючись принципів об'єктивності, неупередженості та незаангажованості.

## XV. ПРО ОБСЄ/БДПЛ

Бюро з демократичних інститутів та прав людини (БДПЛ) є головною установою ОБСЄ для допомоги державам – учасникам ОБСЄ «забезпечувати повну повагу до прав людини та основних свобод, керуватися принципом верховенства права, розбудовувати принципи демократії та (...) зміцнювати і захищати демократичні інститути, а також пропагувати принципи толерантності в масштабах усього суспільства» (Гельсінський документ 1992 р.).

БДПЛ, штаб-квартира якого знаходиться у Варшаві (Польща), було створене як «Бюро з вільних виборів» у 1990 році на Паризькому самміті й розпочало свою діяльність у травні 1991 року. Через рік назву Бюро було змінено для відображення його розширеного мандату, що вже включав питання захисту прав людини та демократизації. На сьогодні у БДПЛ працює понад 100 працівників.

БДПЛ є провідною агенцією в Європі у сфері **спостереження за виборами**. Щороку БДПЛ координує та організовує роботу тисяч спостерігачів для оцінки того, наскільки вибори у країнах ОБСЄ відповідають національному законодавству та міжнародним стандартам. Завдяки унікальній методології спостереження забезпечується проникнення в усі елементи

виборчого процесу. БДППЛ також допомагає державам-учасникам вдосконалити регулювання виборчих процесів шляхом реалізації своїх програм технічної допомоги.

Діяльність Бюро у царині **демократизації** охоплює такі тематичні напрями: верховенство права, громадянське суспільство, свобода пересування та гендерна рівність. Щороку БДППЛ реалізовує низку програм допомоги, що мають вузьку направленість і спрямовані як на полегшення й сприяння виконанню державами своїх зобов'язань у рамках ОБСЄ, так і на розбудову демократичних структур.

БДППЛ здійснює моніторинг дотримання зобов'язань державами – учасницями ОБСЄ у сфері людського виміру та надає підтримку в справі **захисту прав людини**. Щороку БДППЛ проводить декілька засідань для оцінки виконання зобов'язань у сфері людського виміру країнами – учасницями ОБСЄ.

Що стосується таких сфер як забезпечення **толерантності та недискримінації**, БДППЛ надає підтримку країнам – учасницям ОБСЄ у виконанні їхніх зобов'язань у рамках ОБСЄ та в зміцненні їх реагування на злочини на ґрунті ненависті, прояви расизму, ксенофобії, антисемітизму та інших форм нетерпимості. Діяльність БДППЛ у сфері сприяння толерантності та недискримінації зосереджена на таких сферах: законодавство; тренінги з питань забезпечення дотримання законів; моніторинг; звітування та відстеження реакції на злочини та інциденти на ґрунті ненависті; а також освітні заходи, спрямовані на пропагування толерантності, виховання поваги та взаєморозуміння.

БДППЛ надає консультації державам-учасникам щодо їх політики з питань **ромів (циган) та синті**. Бюро сприяє розширенню можливостей та розбудові зв'язків поміж громадами ромів та синті, заохочує їх участь у суспільно-політичному житті. БДППЛ також виконує роль центру зі збору, обробки та розповсюдження інформації з питань ромів та синті на національному та міжнародному рівні.

Усю свою роботу БДППЛ провадить у тісній співпраці та координуванні з державами – учасницями ОБСЄ, органами та регіональними місіями ОБСЄ, а також з іншими міжнародними організаціями.

Більш детальну інформацію можна знайти на веб-сайті БДППЛ ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)).

*Опубліковано: «Вибори та демократія». – 2006, № 1 (7) (із скороченнями);  
Н.В. Богашева, Ю.Б. Ключковський, Л.В. Колісецька.  
Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого  
законодавства України (1989–2006 роки). – К.:  
ПЦ «Фоліант», 2006. – С. 93-145.*

---

---

## **Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права**

Матеріали Венеціанської комісії,  
ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЕ

Комп'ютерна верстка *Зубець Л. А.*

Підписано до друку 11.01.2008. Формат 70х108/16.  
Папір офс. Друк. офс. Ум. друк. арк. 29,75.  
Зам. 1281. Наклад 500 пр.

ТОВ «ФАДА, ЛПД».  
01010, Київ, а/с 74.

Додрукарська підготовка та друк  
ДП «Друкарня ДУС».  
01008, Київ, вул. Шовковична, 4а.