

Аналіз стану та пропозиції щодо доопрацювання проекту Виборчого кодексу (№ 3112-1) стосовно проблем формування складу, повноважень та процедури діяльності виборчих комісій

Юрій Ключковський

Одним з основних завдань Виборчого кодексу є уніфікація регулювання виборчих правовідносин для усіх типів виборів на основі базових принципів виборчого права та міжнародних виборчих стандартів (європейського виборчого доробку).

Предметом цього аналізу є пропозиції щодо регулювання у рамках єдиного підходу формування складу, повноважень та процедур діяльності органів адміністрування виборів – виборчих комісій усіх типів виборів. Оскільки регулювання відповідних аспектів стосовно Центральної виборчої комісії як конституційного органу має істотні особливості, відповідні проблеми залишаються поза межами цього аналізу. Таким чином, тут розглядаються питання стосовно розділів V «Виборчі комісії» та VII «Формування складу, повноваження та форми діяльності інших виборчих комісій», а також окремі статті інших розділів – статті 288, 339, 385, 396, 450, 493, 539 проекту Виборчого кодексу.

Отже, об'єктом розгляду є дільничні виборчі комісії, окружні виборчі комісії загальнонаціональних виборів як *тимчасові* комісії, а також територіальні виборчі комісії місцевих виборів як *постійні* комісії; саме ці види комісій будемо позначати терміном «виборчі комісії».

I. Основні вимоги до регулювання виборчих комісій

Із принципів виборчого права та європейського виборчого доробку впливають такі основні вимоги щодо регулювання виборчих комісій як системи органів адміністрування виборів:

незалежність (автономність, відсутність адміністративного підпорядкування іншим органам влади, насамперед виконавчої);

безсторонність (рівне ставлення виборчих комісій до суб'єктів виборчого процесу, без надання будь-яким із них незаконних привілеїв і без створення безпідставних перешкод);

колегіальність (усі члени комісії мають рівні повноваження щодо вирішення питань, віднесених до компетенції комісій, і спільно вирішують усі питання її діяльності);

відкритість та прозорість (у діяльності та документації комісії немає нічого таємного чи конфіденційного; засідання комісій проводяться публічно із забезпеченням права присутності на засіданнях комісії; усі рішення комісії є відкритими і невідкладно публікуються або надаються для загального ознайомлення в інший спосіб;

законність (виборчі комісії діють на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначений Конституцією і законами України; в окремих випадках, передбачених законом, порядок роботи комісії може також визначатися постановами Центральної виборчої комісії);

професіоналізм (члени комісії діють із *знанням і розумінням* закону, з *належним* виконанням необхідних процедур та усвідомленням правових наслідків своїх дій).

Законодавче регулювання повинно забезпечити дотримання цих вимог уніфіковано, однак із врахуванням деталей, специфічних для окремих типів виборів.

Аналізуючи забезпечення дотримання зазначених вимог регулюванням, запропонованим проектом Кодексу та внесеними поправками, доцільно звернути увагу на такі блоки питань:

1. Утворення або формування складу виборчих комісій, зокрема, в аспекті забезпечення їх незалежності та безсторонності.
2. Забезпечення належного рівня професіоналізму членів виборчих комісій.
3. Функції та обсяг повноважень виборчих комісій.
4. Процедури та звітність діяльності виборчих комісій в аспекті забезпечення колегіальності, відкритості і законності.
5. Дострокове припинення повноважень усього складу виборчої комісії чи її окремого члена; зміни у складі комісій.
6. Фінансування та матеріально-технічне забезпечення виборчих комісій.

II. Утворення (формування складу) постійних і тимчасових виборчих комісій

Процедури утворення тимчасових виборчих комісій чи формування складу постійних (територіальних) виборчих комісій вимагають особливої уваги, оскільки, як засвідчує практика проведення виборів, вони часто є предметом зловживань під час виборчого процесу.

1. Перше питання, на яке має відповісти законодавче регулювання, – *хто має право бути членом виборчої комісії?*

Таке право традиційно розглядається як похідне право, пов'язане з правом голосу. Однак можливі два варіанти його тлумачення – як такого, що належить усім виборцям відповідно до статті 70 Конституції, або як такого, що належить виборцям, які мають право голосу на конкретних виборах, організацію підготовки і проведення яких має здійснювати виборча комісія.

Проект Виборчого кодексу приймає за основу перший підхід, передбачаючи додаткові обмеження для конкретних типів виборів (стаття 86 проекту).

1.1. Обмеження щодо місця проживання (виборчої адреси)

Передбачається, що до складу окружної виборчої комісії чи дільничної виборчої комісії звичайної або спеціальної виборчої дільниці *загальнонаціональних виборів* (тобто виборів Президента України чи народних депутатів України) можуть входити виборці, які проживають у межах *території України*.

Виняток передбачається щодо права бути членом дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці, де вимагається наявність виборчої адреси на території відповідної іноземної держави (частина друга статті 98 проекту).

До складу виборчої комісії *місцевих виборів* у відповідній адміністративно-територіальній одиниці (об'єднаній громаді) можуть входити виборці, які відповідно до відомостей Державного реєстру виборців мають виборчу адресу відповідно в Автономній Республіці Крим, відповідній області, місті Києві чи Севастополі (тобто в одному з субнаціональних регіонів України).

Такі вимоги щодо місця проживання потенційних членів комісій забезпечують достатньо широкі можливості вибору кандидатур для суб'єктів подання – кандидатів чи партій (місцевих організацій партій).

Поправка 389 пропонує посилити обмеження, пов'язане з місцем проживання, для членів *дільничних* виборчих комісій загальнонаціональних виборів («мають виборчу адресу відповідно в Автономній Республіці Крим, відповідній області, місті Києві чи Севастополі») та для членів усіх виборчих комісій місцевих виборів («виборці, які мають право голосу на цих місцевих виборах»).

Зазначені обмеження недоцільні.

Перше з них (щодо загальнонаціональних виборів) робить неможливим скерування до складу виборчих комісій осіб з інших регіонів, які не мають особистих зв'язків з місцевими владними чи політичними структурами і тому більше схильні опиратися тиску та підкупу.

Друге (щодо місцевих виборів), як засвідчує практика його застосування, надмірно звужує можливості пошуку належних кандидатур і навіть може мати наслідком неможливість сформувати комісію (наприклад, при виборах старости села).

1.2. Обмеження у зв'язку з протиправною поведінкою («ценз законослухняності»)

Частина четверта статті 86 проекту пропонує встановити близьке до традиційного обмеження права членства в комісіях для осіб, які мають судимість за вчинення корупційного, службового або виборчого злочину, а також іншого умисного злочину, за який призначене покарання у вигляді позбавлення волі, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку.

Поправки 394, 512, 513 пропонують зберегти обмеження, що міститься у чинному виборчому законодавстві, – лише у випадку «тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину».

Проте таке обмеження лише випадком засудження за вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину допускає членство в комісії особи, яка вчинила *злочин середньої тяжкості* і відбуває покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі, що, по суті, позбавляє її можливості повноцінно виконувати повноваження члена комісії. Таке обмеження виглядає непропорційним.

Доцільно встановити обмеження права бути членом виборчої комісії (в аспекті «морального цензу») двом категоріям осіб:

- 1) які під час виборчого процесу відбувають покарання у вигляді позбавлення чи обмеження волі (незалежно від форми вини чи тяжкості злочину) або, можливо, адміністративного арешту;
- 2) які після відбуття покарання мають судимість за певні категорії злочинів, до яких мають обов'язково включатися корупційні, службові та виборчі злочини (питання, чи включати до такого переліку загальну категорію злочинів середньої тяжкості, підлягає дискусії).

Доцільно також розглянути можливість обмеження права бути членом виборчої комісії протягом певного часу (від одного до п'яти років) осіб, які були притягнуті до *адміністративної відповідальності* за корупційні або виборчі правопорушення, а також осіб, які були членами виборчих комісій, але їхні повноваження були достроково припинені у зв'язку з порушенням виборчого законодавства (тобто ці особи були притягнуті до конституційно-правової відповідальності).

При обговоренні цих питань слід брати до уваги, що мова йде про можливість набуття такими особами статусу *суб'єкта владних повнова-*

жень (члена виборчої комісії), завданням якого є забезпечення дотримання вимог виборчого законодавства.

Неприйнятною слід визнати поправку 395, яка пропонує обмежити право бути членом виборчої комісії для кожної особи, яка «скоїла або підозрюється у скоєнні тяжкого або особливо тяжкого злочину». Формулювання «скоїла або підозрюється у скоєнні злочину» без вказівки на судимість передбачає обмеження права для осіб, вина яких не встановлена обвинувальним вироком суду, що, по суті, означає порушення презумпції невинуватості.

1.3. Обмеження щодо суміщення двох функцій у виборчому процесі

Традиційні обмеження щодо заборони суміщення двох різних функцій у виборчому процесі (члена комісій, з одного боку, та кандидата, довіреної чи уповноваженої особи або спостерігача – з іншого) не викликають заперечень.

Слід, проте, оцінити як недоцільну пропозицію поправки 390 щодо дозволу члену територіальної виборчої комісії *місцевих* виборів (тобто постійної комісії) бути одночасно членом окружної виборчої комісії *загальнонаціональних* виборів (тобто тимчасової комісії) на час відповідного виборчого процесу за умови, що у цей час не проводяться відповідні місцеві вибори.

Основним аргументом щодо недоцільності такої пропозиції є те, що територіальна виборча комісія є постійно діючим органом і може бути задіяна у будь-який час (у випадку призначення позачергових, проміжних місцевих виборів чи для прийняття інших важливих рішень, як-то визнання обраним чергового за списком кандидата і т.п.). При цьому неодмінно виникатиме конфлікт обов'язків щодо одночасної участі у роботі (наприклад, у засіданнях) двох комісій, що спричинятиме неналежне виконання таких обов'язків.

1.4. Участь у складі виборчих комісій осіб з інвалідністю

Традиційно виборче законодавство не акцентувало цієї проблеми: участь осіб з інвалідністю у роботі виборчих комісій не обмежувалася, а пропонування таких осіб до складу комісій залишалось на розсуд суб'єктів подання. Слід зауважити, що таких пропозицій практично не надходило з прагматичних міркувань: особи з інвалідністю (особливо з вадами слуху або зору) матимуть істотні труднощі у здійсненні покладених на них як членів комісії повноважень.

У зв'язку з цим викликають істотні сумніви пропозиції (див. поправки 426-428, 491-493) щодо створення спеціальних умов для стимулювання залучення таких осіб до роботи у складі виборчих комісій: «безперешкодний доступ до приміщень для осіб з інвалідністю, можливість залучення

супроводжуючої особи, перекладача жестової мови тощо) та розумного пристосовування для виконання повноважень члена комісії кандидатом з інвалідністю або з порушеннями здоров'я».

Особливі заперечення викликають ідеї залучення «супроводжуючої особи» (для осіб з вадами зору) чи «перекладача жестової мови» (для осіб з вадами слуху), які, по суті, самі будуть змушені виконувати значну частину обов'язків члена комісії, лише інформуючи відповідну особу з інвалідністю про таку діяльність.

Водночас слід звернути увагу на пропозиції щодо обмеження членства в комісіях для осіб, чия дієздатність обмежена за рішенням суду (поправки 395, 396). Таке раціональне обмеження сьогодні встановлене Законом «Про державну службу»; оскільки право бути членом виборчої комісії не є конституційним правом, його обмеження може бути встановлене не законом.

1.5. Проблема кількісного складу виборчих комісій

Кількісний склад виборчої комісії має забезпечити не лише ефективне виконання покладених на комісію повноважень, але й їх незалежність та безсторонність через збалансованість складу.

Проект пропонує такі орієнтовні склади виборчих комісій:

– *окружна виборча комісія загальнонаціональних виборів* – 12-18 осіб (частина перша статті 88);

– *територіальна виборча комісія місцевих виборів* (частина друга статті 91):

 виборча комісія АРК, обласна, Київська міська виборча комісія – 15 осіб;

 міська (міста з районним поділом), Севастопольська міська виборча комісія – 13 осіб;

 районна, міська (міста обласного, республіканського в АРК значення без районного поділу), районна у місті Києві виборча комісія – 11 осіб;

 міська (крім міст обласного, республіканського в АРК значення), районна у місті (крім міста Києва) виборча комісія – 9 осіб;

 сільська, селищна виборча комісія – 7 осіб;

– *дільнична виборча комісія для будь-яких виборів* (частина друга статті 94):

 для малих дільниць (від 50 до 500 виборців) – 10-16 осіб;

 для середніх дільниць (від 500 до 1500 виборців) – 14-20 осіб;

 для великих дільниць (від 1500 до 2500 виборців) – 18-24 особи.

Такі кількісні параметри обґрунтовуються: для окружних (територіальних) виборчих комісій – кількістю виборчих дільниць в окрузі (адміністративно-територіальній одиниці, об'єднаній громаді), які має

контролювати комісія; для дільничних виборчих комісій – розміром дільниці, тобто кількістю виборців, голосування яких комісія має організувати у день голосування.

В останньому випадку розрахунок виходить з того, що:

- голова, заступник голови комісії здійснюють загальне керівництво і зовнішні контакти;
- секретар контролює документацію і зв'язок комісії;
- 4 члени комісії здійснюють (кожен окремо) контроль відповідно виборчих скриньок, кабін для голосування, входу та виходу із приміщення для голосування.

Таким чином, **7 членів** дільничної комісії у день голосування мають обов'язки, не пов'язані з виданням виборцям бюлетенів.

Подальший розрахунок визначає, скільки членів комісії (які працюють попарно) повинні видавати бюлетені виборцям.

Виходячи з того, що для видачі бюлетеня одному виборцю потрібно *2 хвилини* (як це засвідчили з власного досвіду члени виборчих комісій, які брали участь у регіональних обговореннях), неважко підрахувати, що протягом дня голосування (12 годин) у разі безперервної роботи одна пара членів комісії може видати бюлетені 360 виборцям. За наявності на дільниці, наприклад, 1500 виборців (середня дільниця) для їх обслуговування необхідні 4 пари членів комісії (тобто 8 осіб). Слід також врахувати, що 3 члени комісії протягом кількох годин повинні організувати голосування виборців, не здатних самостійно пересуватися, за місцем їх перебування (тому протягом цього часу не зможуть видавати бюлетені у приміщенні для голосування), а також мати на увазі можливу відсутність одного-двох членів комісії з поважних чи інших причин. Це означає, що орієнтовна необхідна кількість членів комісії для середньої дільниці повинна складати щонайменше 15-18 осіб, що приблизно відповідає кількості (14-20 осіб), запропонованій у проекті.

З огляду на ці аргументи слід визнати неприйнятними поправки 465-469, які пропонують зменшити кількість членів дільничних виборчих комісій. Врахування таких поправок матиме наслідком істотне збільшення навантаження на них у день голосування. Крім того, воно також не сприятиме більш широкому представництву у складі комісій різних суб'єктів подання кандидатур, а отже, збалансованості їх складу та, відповідно, забезпеченню їх незалежності і безсторонності.

2. Наступне питання, яке потребує чіткої нормативної відповіді, – **хто може подавати кандидатури до складу виборчих комісій?**

Загальна відповідь визначається прийнятим партійним способом формування виборчих комісій – кандидати, які балотуються на відповідних виборах, та/або партії, які висунули кандидатів.

Однак у рамках цієї загальної відповіді можуть існувати важливі особливості, часто пов'язані із типом (президентські, парламентські, місцеві) чи видом (загальні, часткові) виборів, зокрема з особливостями застосовуваної виборчої системи.

2.1. Вибори Президента України

Стосовно кандидатів принцип рівності повинен дотримуватися строго (пасивне виборче право є конституційним, а порушення його юридичної рівності Конституцією не передбачене). Тому умови внесення кандидатів до складу виборчих комісій для усіх кандидатів, що балотуються на відповідних виборах, повинні бути однаковими. Таким чином, на *виборах Президента України* право подання кандидатури до складу виборчих комісій природно повинно належати лише кандидатам у рівному обсязі (принцип рівного виборчого права стосовно кандидатів); див. частину першу статті 288 проекту.

У зв'язку з цим дискусійною є пропозиція, зафіксована у частині першій статті 87 проекту Кодексу, згідно з якою на усіх загальнонаціональних виборах (тобто і на виборах Президента України) парламентські партії є суб'єктами подання кандидатур до складу виборчих комісій. У разі реалізації такої ідеї рівність можливостей кандидатів буде порушена: кандидати, які висунуті парламентськими партіями (мають підтримку таких партій), матимуть більше представників у складі виборчих комісій. На жаль, ця позиція не привернула уваги авторів поправок.

2.2. Вибори народних депутатів України

На *парламентських виборах* за пропорційною системою²⁷ будь-якого виду, коли суб'єктами висування кандидатів у формі списків виступають лише політичні партії (чи їх аналоги – виборчі блоки, виборчі об'єднання і т.п.), таке право найбільш доцільно надавати суб'єктам висування кандидатів.

Стосовно політичних партій конституційного обмеження щодо виборчих прав не існує, тому щодо них може застосовуватися норма *пропорційної рівності*. За визначенням Кодексу належної практики у виборчих справах, «політичні партії мають бути на рівних умовах представлені у виборчих комісіях... Рівність може тлумачитися як абсолютна або пропорційна». За роз'ясненням Пояснювальної доповіді до Кодексу,

²⁷ Чинна виборча система паралельного змішування істотно ускладнює процедуру, в рамках якої такими суб'єктами є і партії, і кандидати, що балотуються в одномандатних округах. Водночас жодних варіантів забезпечити дотримання рівних можливостей для внесення кандидатур (принцип рівного виборчого права) така система не допускає.

пропорційна рівність означає, що враховуються «результати, отримані цими партіями на попередніх виборах»²⁸.

Зазначені особливості важливі з огляду на дві проблеми протилежного характеру, які виникали на тих чи інших парламентських виборах.

З одного боку, велика кількість суб'єктів подання має наслідком велику кількість внесених кандидатур; включення усіх поданих осіб до складу комісії (понад необхідну для ефективної діяльності кількість) може спричинити громіздкість і непрацездатність таких комісій, а також необґрунтовано збільшить витрати коштів на утримання комісій.

З іншого боку, у багатьох випадках спостерігається нездатність суб'єктів подання (як кандидатів, які не мають за собою організованої підтримки, так і партій, недостатньо розвинутих організаційно і кадрово) здійснити подання кандидатур до складу комісій у повному обсязі, що має наслідком недостатню кількість членів комісій та породжує проблеми збалансованості їх складу.

Розв'язання цих проблем слід шукати з урахуванням раціонального кількісного складу комісій та того аспекту, що партійний спосіб формування складу виборчих комісій забезпечує їх незалежність та безсторонність лише за умови збалансованого їхнього складу, у якому представлені принаймні основні (найбільш розвинуті, найбільш популярні) політичні партії, завідомо здатні забезпечити у належному обсязі подання кандидатур до складу комісій.

У рамках підходу пропорційної рівності при поданні кандидатур до складу виборчих комісій традиційно певна перевага надається *парламентським партіям* (тобто партіям, які за підсумками останніх виборів сформували фракції у поточному складі Верховної Ради України): за умови дотримання усіх вимог закону подані ними кандидатури не можуть бути відхилені та обов'язково включаються до складу виборчих комісій. Кандидатури, подані іншими суб'єктами (партіями, які висунули кандидатів на виборах), у разі перевищення кількості поданих усіма ними кандидатур над числом вакансій у комісіях, включаються за підсумками жеребкування. Важливим аргументом на користь такого підходу, поряд із очевидною здатністю парламентських партій на повноцінне подання, є також автоматичне забезпечення в такому підході представництва у складі комісій як провладних, так і опозиційних партій, що має сприяти незалежності та безсторонності комісій. Такий варіант запропонований проектом (частини друга та третя статті 88, частини друга та третя статті 96).

Деякі поправки ставлять під сумнів цей механізм. Так, поправки 434, 435, 478 пропонують відмовитися від пропорційної рівності суб'єктів по-

²⁸ Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та Пояснювальна доповідь (CDL-AD(2002)23rev).

дання кандидатур і забезпечити строгу рівність, скеровуючи на жеребкування усі подані кандидатури. Зауважимо, що в такому підході не може бути гарантована належна присутність у складі комісій представників як провладних, так і опозиційних партій (як це було засвідчено під час виборів 2012 року).

Зауважимо, що поправка 1956 пропонує обмежити коло суб'єктів подання кандидатур до складу виборчих комісій тільки парламентськими партіями. Такий підхід у загальному випадку слід визнати надмірно обмежувальним; він може бути прийнятним лише під час позачергових виборів народних депутатів України у зв'язку з істотно скороченим виборчим процесом (див. частини першу і п'яту статті 385 проекту).

Інша група поправок пропонує надати право подання привілейованих (тобто таких, які не підлягають жеребкуванню) кандидатур не парламентським партіям (які мають свої фракції), а безпосередньо фракціям у Верховній Раді, додавши до цього переліку також і депутатські групи (об'єднання депутатів, утворені не на основі партій); див. поправки 408, 409, 412-414, 436-440, 479, 480, 482.

Така підміна суб'єкта подання кандидатур не може бути підтримана. Фракції та депутатські групи у Верховній Раді є внутрішніми структурними утвореннями парламенту. Хоча фракції політично пов'язані з відповідними партіями, фракція не може виступати від імені партії у правовідносинах поза парламентською діяльністю чи підміняти собою статутне керівництво партії. Депутатські групи тим більше не пов'язані з жодним позапарламентським суб'єктом. У зв'язку з цим ані фракції, ані депутатські групи не можуть бути суб'єктами виборчого процесу і вступати у виборчі правовідносини. Зокрема, фракції і депутатські групи не можуть за своїм статусом бути суб'єктами подання кандидатур до складу виборчих комісій.

З огляду на наведені аргументи слід звернути увагу на проблемний аспект механізму, запропонованого проектом Виборчого кодексу.

Партія, представлена фракцією у поточному складі парламенту, не обов'язково є суб'єктом виборчого процесу. Звичайно, проста відмова парламентської партії від участі у наступних виборах є рідкісним винятком; однак існування такого прецеденту (Партія регіонів на виборах 2014 року) не дозволяє ігнорувати таку можливість. Інша можливість пов'язана із численними пропозиціями щодо відновлення інституту виборчих блоків: зміна складу блоку, входження парламентської партії до складу блоку на наступних виборах або навпаки, самостійна участь партії, яка входила до складу блоку, у наступних виборах означає появу нового суб'єкта, який виключає можливість участі попереднього суб'єкта (нехай і представленого фракцією у поточному скликанні) у наступному виборчому процесі.

У всіх зазначених випадках слід *виключити можливість внесення кандидатур до складу виборчих комісій суб'єктом (партією, блоком), представленим фракцією у поточному скликанні парламенту, якщо цей суб'єкт не бере участі у нових виборах.*

Запропонований проектом механізм вимагає певного запобіжника від надання парламентським партіям подвійного привілею: окрім обов'язкового включення до складу комісій кандидатур, поданих ними як партіями, які представлені фракціями у парламенті, надання можливості тим же партіям подавати додаткові кандидатури до складу тих же комісій як суб'єктам висування кандидатів; такі подані ними кандидатури підлягають включенню до складу комісій через механізм жеребкування. Очевидно, такий привілей навіть у рамках пропорційної рівності партій слід вважати надмірним. Такий запобіжник передбачений частиною третьою статті 339 проекту. У зв'язку з цим слід визнати неприйнятними поправки 1954, 1955, які пропонують скасувати такий запобіжник.

У цілому доцільно вдосконалити нормативне визначення суб'єкта подання кандидатур до складу виборчих комісій на парламентських виборах: це мають бути *суб'єкти висування кандидатів на таких виборах*. Пропорційність рівності таких суб'єктів має забезпечуватися на підставі результатів попередніх виборів; наприклад, обов'язково (без жеребкування) мають включатися кандидатури, внесені партіями, які на попередніх парламентських виборах отримали підтримку не менше ніж 2% дійсних голосів виборців.

Оскільки у поточному складі парламенту, обраному за виборчою системою паралельного змішування, присутні депутати, обрані в одномандатних округах, які є членами партій, що не подолали виборчий бар'єр і не утворили фракції у парламенті поточного скликання, у Перехідних положеннях доцільно передбачити, що аналогічний привілей (у рамках пропорційної рівності) надається партіям, які провели певну мінімальну кількість (4-5 осіб) депутатів – членів відповідної партії на день відкриття першої сесії поточного скликання – в одномандатних округах.

2.3. Формування складу виборчих комісій місцевих виборів

Оскільки місцеві вибори – це складний конгломерат різних типів і видів виборів, які можуть проводитися на різних територіях, що частково перетинаються, одночасно або в різний час, проблема суб'єкта подання кандидатур до складу виборчих комісій місцевих виборів особливо суперечлива і дискусійна. При цьому слід брати до уваги, що територіальні виборчі комісії є постійними (зі строком повноважень своїх членів тривалістю у кілька років, як правило – п'ять, відповідно до строку повноважень виборних органів місцевого самоврядування) і здійснюють повноваження стосовно одного типу (зрідка – двох типів) виборів, тоді як

дільничні виборчі комісії є тимчасовими (утворюються лише під час виборчого процесу), однак здійснюють повноваження стосовно усіх виборів, які проводяться одночасно на відповідній території.

Стосовно *територіальних виборчих комісій* насамперед слід зазначити, що їх утворення (переформатування складу) недоцільно здійснювати під час чи безпосередньо перед відповідними виборами (як це пропонує поправка 505). Враховуючи постійний характер комісій (вони не утворюються заново, а лише змінюють свій склад), доцільно підходити до питань оновлення їх складу на основі, подібній до зміни складу Центральної виборчої комісії: кожен член територіальної виборчої комісії призначається на певний строк (наприклад, 5 років), після закінчення якого його повноваження припиняються. Зазначимо, що це не повинно виключати можливості дострокового припинення його повноважень на підставах, встановлених законом. У разі закінчення повноважень члена комісії на вакантну посаду повинна призначатися інша особа (можливо, повторно та ж сама), що ніяк не впливає на повноваження інших членів комісії, строк повноважень яких не закінчується. У такому підході для територіальної виборчої комісії, яка вже існує, далеко не завжди виникає проблема повної зміни складу; більше того, заміна члена комісії, чий повноваження припинені, може відбуватися у будь-який час безвідносно до проведення відповідних місцевих виборів. Підкреслимо, що внаслідок цього суб'єкти подання кандидатур до складу територіальних виборчих комісій не пов'язані вимогою наявності статусу суб'єкта виборчого процесу. Очевидно, що перед проведенням перших виборів (у новоутвореній адміністративно-територіальній одиниці) відповідна територіальна комісія має бути утворена шляхом первинного формування її складу; однак це не вимагає спеціального механізму.

Проект Виборчого кодексу реалізує запропонований механізм. У його рамках суб'єктами подання кандидатур до виборчих комісій передбачені відповідного рівня (обласні, районні, міські) *зареєстровані* організації політичних партій, які відповідають вимогам до політичних партій, встановленим законодавчо (частини друга та третя статті 92 проекту). Поправки, які б істотно змінювали цей підхід, відсутні.

Однак цей підхід залишає відкритим питання забезпечення принципу рівності усіх таких місцевих організацій партій включно з аспектом типу такої рівності – строгої чи пропорційної, що *вимагає доопрацювання*. У разі вибору останнього варіанту слід визначитися щодо підстав застосування привілеїв, які випливають з вимоги пропорційної рівності, тобто того, результати яких виборів (парламентських чи якихось із місцевих – обласних, міських, районних) лежать в основі таких привілеїв.

Стосовно дільничних виборчих комісій, які є тимчасовими та утворюються лише під час виборчого процесу, ситуація принципово інакша.

Суб'єктами подання мають бути суб'єкти виборчого процесу, природа яких залежить від обраного типу виборчої системи та способу висування кандидатів.

У цьому випадку проект Кодексу розрізняє дві різні ситуації.

Перша, простіша, ситуація відповідає окремому проведенню виборів певного типу (позачергові, повторні, проміжні, перші). У цій ситуації право подання кандидатур має належати (в залежності, від конкретних виборів) кандидатам або суб'єктам їх висування (місцевим організаціям партій); див. частину четверту статті 450, частину третю статті 493, частину третю статті 539.

Друга ситуація відповідає черговим місцевим виборам, коли усі місцеві вибори проводяться одночасно. Хоча у цій ситуації дільничні виборчі комісії беруть участь в організації усіх типів виборів на відповідній території, надавати право подання кандидатур до складу дільничних комісій усім суб'єктам (кандидатам, місцевим організаціям партій) недоцільно через їх надмірну кількість. Більш доцільно обрати у цій ситуації суб'єктів одного з типів виборів. Проект кодексу надає таке право кандидатам і місцевим організаціям партій – суб'єктам виборів депутатів міських рад міст обласного значення та районних рад, тобто певного «середнього» рівня. Доцільність саме такого вибору де дискусійною.

Оскільки право подання кандидату до складу дільничних виборчих комісій має належати суб'єктам виборчого процесу відповідних *місцевих* виборів, не має сенсу постановка питання про надання привілеїв щодо включення до складу комісій представників *парламентських* партій, які не є суб'єктами, що беруть участь у місцевих виборах (поправки 458-461). Зрештою, парламентська партія не зобов'язана мати свої місцеві організації в усіх областях, районах, містах; за відсутності такої організації просто відсутній потенційний суб'єкт такого подання. Водночас можлива постановка питання про застосування підходу пропорційної рівності з урахуванням результатів попередніх *місцевих* виборів.

Поправка 450 викликає питання, наскільки самостійними є у своїй виборчій діяльності місцеві організації партій, тобто наскільки вони залежні від рішень центральних партійних органів. Враховуючи, що на місцевих виборах обираються органи місцевого самоврядування, конституційна функція яких – вирішувати питання місцевого значення в інтересах територіальних громад, така залежність місцевих організацій від партійного «центру» (яка ще більш яскраво виявляється у пропонуваніх поправками процедурах висування кандидатів) виглядає хибною. Зрештою, необхідно визначитися, чи громадянському суспільству в Україні потрібні політичні партії, побудовані на засадах внутрішньопартійної демократії, чи жорстко централізовані партії «вождистського» типу.

Ступінь втручання політичних партій у здійснення місцевого самоврядування підлягає уважному зважуванню. Зокрема, якщо відсутність зареєстрованої партійної організації виключає можливість висування кандидатів та подання кандидатур до складу виборчих комісій відповідних місцевих виборів, то чи доцільно надавати право вносити кандидатури членів комісій (і висувати кандидатів) на виборах, наприклад, сільської чи селищної ради районній організації партії, якщо в селі (селищі) немає осередку (членів) цієї партії?

2.4. Заява про згоду бути членом комісії

Членство особи у складі виборчої комісії може наступити виключно у випадку *узгодженого подвійного волевиявлення* – як суб'єкта подання кандидатури, так і самої особи. Засвідчення наявності таких волевиявлень має бути безсумнівним; з боку потенційного члена комісії така його воля засвідчується *власноручно написаною заявою*. Пропозиції відмовитися від такої (власноручно написаної) заяви (поправка 471) чи відмови в інший спосіб (пропозиція «розумного пристосування» для осіб з інвалідністю; поправки 426-428) відкривають широкі можливості для зловживань та хаосу у складі виборчих комісій, а тому повинні вважатися неприйнятними.

2.5. Особливості формування складу дільничних комісій закордонних дільниць

Проект Кодексу відтворює традиційний підхід до формування складу дільничних виборчих комісій закордонних дільниць. Тим не менше запропоновані поправки ставлять під сумнів деякі аспекти цього механізму.

Так, поправка 498 пропонує відмовитися від обмеження («цензу осілості»), відповідно до якого особа, яка пропонується до складу такої виборчої комісії, повинна проживати на території тієї іноземної держави, де утворюється така дільниця. Однак таке обмеження породжене фактом відсутності або обмеженого характеру суверенітету України навіть над приміщенням для голосування. Відмова від цього обмеження може породити неможливість (з різних причин) призначеного члена комісії в'їхати на територію держави, де утворена дільниця.

Поправки 485, 487 пропонують позбавити Міністерство закордонних справ України повноваження пропонувати кандидатури до складу дільничних виборчих комісій закордонних дільниць. Однак слід мати на увазі, що, незважаючи на право відповідних суб'єктів виборчого процесу (кандидатів, політичних партій) подавати кандидатури до складу таких комісій, їх відповідні кадрові можливості дуже обмежені. Більше того, закордонні виборчі дільниці утворюються і в окремих країнах, де громадян України небагато. Враховуючи те, що дипломатам (як особам, що пере-

бувають на публічній службі) заборонено бути членами виборчих комісій, слід визнати зазначені поправки неприйнятними.

III. Проблема попередньої підготовки членів комісії

Як відомо, при партійному способі формування складу виборчих комісій, прийнятому в Україні, основною проблемою залишається забезпечення професіоналізму членів комісій.

Із міркувань достатньо очевидного характеру презумпції професійності для органів, які здійснюють адміністрування у будь-якій сфері, вимога професіоналізму організаторів виборів не акцентується міжнародними виборчими стандартами. Кодекс належної практики у виборчих справах Венеційської комісії лише в загальних рисах зазначає, що «членам виборчих комісій слід забезпечити стандартну підготовку»²⁹. Звертають увагу на проблеми забезпечення професійності виборчих комісій також міжнародні місії спостереження під егідою ОБСЄ/БДПЛ.

Порядок навчання членів комісій в Україні встановлений постановою ЦВК «Про Порядок навчання членів окружних та дільничних виборчих комісій з виборів народних депутатів України» № 949 від 15.09.2014 р. Проте, як засвідчила практика, тренінгова підготовка чи інструктажі **вже призначених** членів комісії *під час виборчого процесу* неефективні. Для цього бракує часу, крім того, часті зміни складу комісій мають наслідком поповнення складу особами, які не проходили навіть таких тренінгів чи інструктажів. Наслідком цього стану на рівні окружних чи територіальних виборчих комісій є надзвичайно низький рівень якості правозастосовної діяльності, а на рівні дільничних комісій – часті помилки та зловживання при виконанні основних процедур проведення голосування виборців та підрахунку голосів.

Розроблена під егідою ЦВК і розміщена на її сайті система дистанційного навчання корисна, однак недостатньо ефективна, оскільки є деперсоніфікованою (не дозволяє встановити особу, яка пройшла навчання, і засвідчити її підготовку відповідним документом) та орієнтована на тривалу ініціативу тих, хто її використовує, а отже, не гарантує системності підготовки.

У зв'язку з цим уже давно визнана необхідність розробки та законодавчого закріплення системи попередньої курсової підготовки осіб, які хочуть реалізувати своє право бути членом виборчої комісії (чи, принаймні на першому етапі, претендувати на керівні посади у комісіях) із засвідченням рівня такої підготовки особи державно визнаним документом

²⁹ Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та Пояснювальна доповідь (CDL-AD(2002)23rev).

(сертифікатом). Без такої системи проблема забезпечення належного професіоналізму (по суті, знань, вмінь і навичок роботи) не може бути ефективно розв'язана.

Проект Виборчого кодексу пропонує варіант такої системи попередньої підготовки членів виборчих комісій. Звичайно, ця проблема непроста, варіантів такої системи може бути декілька, і вони потребують обговорення. Крім того, слід взяти до уваги, що повноцінне запровадження такої системи потребує певного часу (мінімум два-три роки) для формування певної критичної кількості вже підготованих осіб.

Однак багато поправок (зокрема, 400-405, 416-420, 429-433, 575-579, 4245, 4246, 4249) пропонують повну відмову від запровадження такої системи, що консервує проблему забезпечення професіоналізму і стимулює фальсифікаційні практики та інші зловживання з боку організаторів виборів. Тому цей підхід не може бути підтриманий. З іншого боку, застосування відповідних вимог щодо попередньої підготовки до членів комісій слід відтермінувати на два-три роки з часу набрання чинності Кодексом для створення відповідної системи і початку її функціонування. Різні варіанти такого відтермінування пропонують поправки 4250, 4253.

Окремі поправки спрямовані не певні зміни у запропонованій системі підготовки, зокрема, щодо суб'єктів проведення такого навчання (поправки 585-588, 590). Поправка 589 пропонує обмежити встановлення такої вимоги лише для осіб, які претендують на керівні посади в комісіях. Ці поправки заслуговують на обговорення у загальному контексті дискусії щодо цілісної системи підготовки.

IV. Функції та обсяг повноважень виборчих комісій

1. Проект Кодексу виходить з того, що основними функціями виборчих комісій (крім ЦВК) є:

- організаційно-розпорядча (організація підготовки і проведення тих чи інших виборів на відповідній території);
- контрольно-наглядова (забезпечення додержання та однакового застосування виборчого законодавства **усіма** учасниками виборчих правовідносин на відповідній території).

Ці функції забезпечуються відповідними повноваженнями, законодавчий перелік яких не може бути вичерпним.

Повноваження виборчих комісій мають бути вичерпними і виключними. Вичерпність повноважень (із урахуванням адміністративної природи виборчих комісій) означає, що на комісію покладаються усі повноваження, необхідні для виконання визначених функцій. Виключність повноважень означає, що інші адміністративні органи не мають спеціальних

повноважень, спрямованих на забезпечення виконання відповідних функцій; їх участь у виборчих правовідносинах зводиться до виконання їхніх звичайних функцій. Ці характеристики повноважень виборчих комісій забезпечують їхню незалежність від інших адміністративних органів.

Звідси випливає, що рішення виборчої комісії, прийняте в межах її повноважень, є *обов'язковим до виконання для кожного, кому воно адресоване*.

Зокрема, для ефективного здійснення контрольно-наглядової функції виборча комісія повинна бути уповноважена розглядати і вирішувати виборчі спори. Обсяг такого повноваження є предметом окремого розгляду.

Слід зазначити, що підхід, запропонований проектом, в основному сприймається; внесені поправки здебільшого стосуються лише окремих деталей щодо аспектів списків виборців чи забезпечення голосування осіб з інвалідністю.

2. Єдине застереження стосовно обсягу повноважень виборчих комісій викликає поправка 522, яка забороняє територіальним виборчим комісіям визнавати відповідні місцеві вибори недійсними за наявності визначених законом підстав.

Проблема дійсності виборів складна і виходить за межі розгляду питань, що стосуються виборчих комісій.

Вимога, щоб вибори завжди були результативними (дійсними незалежно від кількості вчинених порушень та їх реального чи потенційного впливу на результати виборів), особливо неприйнятна для місцевих виборів.

Слід наголосити, що зазначене повноваження є важливою складовою контрольно-наглядових повноважень виборчих комісій, без якого, як засвідчує практика навіть парламентських виборів в окремих округах, зазначена функція не може бути виконана. Звичайно, відповідні рішення виборчих комісій повинні підлягати судовому контролю.

V. Процедури діяльності і документування виборчих комісій в аспекті забезпечення колегіальності, відкритості і законності

1. Колегіальність комісії

Колегіальність виборчих комісій забезпечується двома факторами: критерієм визнання засідання комісії повноважним (кворум) і критерієм прийняття комісією рішення.

1.1. Кворум

Виборче законодавство знає два можливі критерії повноважності засідання виборчої комісії. Проект Виборчого кодексу пропонує в якості загального критерію (кворуму) прийняти вимогу присутності *двох третин*

від кількісного складу виборчої комісії на день проведення засідання, допускаючи водночас виняток для підсумкових засідань дільничної чи окружної виборчих комісій (для територіальних виборчих комісій місцевих виборів такий виняток не передбачається) – *більшість* (тобто *більше половини*) від кількісного складу виборчої комісії на день проведення засідання (частини четверта та п'ята статті 113 проекту).

Поправка 536 пропонує встановити кворум «більше половини від складу» для всіх засідань виборчих комісій. Така норма існує у чинному виборчому законодавстві; вона покликана зменшити ризики зриву засідань (паралічу роботи) виборчих комісій через саботаж (умисну неявку членів комісій) чи їх відсутність з інших причин. Однак встановлення такого кворуму ускладнює процес прийняття рішення, оскільки при мінімальному рівні присутності членів комісії для прийняття рішення необхідне їх одноставне голосування.

Вибір одного з двох варіантів кворуму є питанням доцільності.

Слід взяти до уваги, що поправка 535, яка пропонує встановити кворум на рівні «не менше половини складу комісії», є неприйнятною, оскільки допускає проведення двох паралельних повноважних засідань тієї ж комісії, на кожному з яких присутня інша половина кількісного складу членів комісії.

1.2. Критерій прийняття рішення

Загальний критерій прийняття рішення виборчою комісією – більшість від складу комісії – не викликає заперечень авторів поправок.

Також не викликає заперечень підвищений критерій (дві третини від кількісного складу) прийняття рішення про позбавлення права бути присутніми на засіданні осіб, які мають право здійснювати спостереження (офіційних спостерігачів, кандидатів, їхніх довірених осіб, уповноважених осіб партій), а також журналістів, якщо вони протиправно перешкоджають його проведенню (частина шоста статті 114). Однак доцільно розмістити вказівку на таку можливість у статті 113, присвяченій рішенням комісій. Поправка 538 пропонує застосовувати підвищений критерій прийняття рішення у випадку виключення питання з порядку денного. Такий ускладнений спосіб прийняття рішення про виключення з порядку денного може мати наслідком розгляд комісією непідготованих питань, з яких вона не зможе прийняти жодного рішення.

Що стосується зниженого критерію прийняття рішень (дві третини від числа присутніх на засіданні членів комісії), то, крім передбаченого проектом випадку, його пропонується поширити також на всі підсумкові засідання виборчих комісій (поправка 540), а також на випадок прийняття рішення щодо включення питання до порядку денного (поправка 538).

2. Відкритість комісії

Відкритість (прозорість) діяльності виборчих комісій є важливим фактором забезпечення чесних виборів. Як зазначає Венеційська комісія, «оскільки вибори є публічним процесом, він повинен бути повністю прозорим. Усі суб'єкти виборчого процесу і громадськість повинні своєчасно отримувати повну інформацію про усі пов'язані з виборами події». Комісія наголошує, що на виборах немає місця конфіденційній інформації, крім змісту волевиявлення конкретного виборця³⁰.

Забезпечення відкритості виборчих комісій досягається двома механізмами:

- право присутності на засіданні комісії;
- відкритість і доступність документації комісії.

2.1. Право присутності на засіданні комісії

З метою забезпечення відкритого характеру діяльності виборчих комісій певним категоріям осіб забезпечується право бути присутніми на засіданні комісії. Таке право за статусом (тобто без дозволу чи запрошення комісії) надається (частина друга статті 114 проекту):

- кандидатам, які балотуються на відповідних виборах;
- довіреним особам кандидатів (якщо такі особи передбачені);
- уповноваженим особам (уповноваженим представникам) партій (місцевих організацій партій), які висунули кандидатів на відповідних виборах;
- «партійним» офіційним спостерігачам (тобто спостерігачам від кандидатів чи партій);
- громадським спостерігачам (від громадських організацій);
- міжнародним спостерігачам;
- представникам засобів масової інформації (журналістам).

Кількість таких осіб, одночасно присутніх на засіданні, обмежується залежно від суб'єкта їх номінації.

Ці положення проекту не викликають заперечень; відповідні поправки відсутні.

Поправки 544, 550, 553, 554 пропонують включити до переліку осіб, які мають право присутності на засіданнях виборчих комісій за статусом, також народних депутатів України (остання поправка – і депутатів місцевих рад), що формально відповідає їх статусу, встановленому Законом «Про статус народного депутата України» (див. статтю 17). Однак слід взяти до уваги, що Конституційний Суд України, надаючи офіційне тлумачення частині третій статті 17 Закону «Про статус народного депу-

³⁰ Доповідь про виявлення можливих виборчих фальсифікацій на підставі кількісних даних (CDL-AD(2010)043).

тата України», вказав, що зазначені повноваження народного депутата щодо доступу «застосовуються з урахуванням режиму доступу на окремі об'єкти, стосовно яких законом встановлено спеціальний режим доступу, зокрема пред'явлення чи оформлення інших документів, ніж посвідчення народного депутата України»³¹. Визнання припустимості встановлених законом вимог щодо оформлення «інших документів, ніж посвідчення народного депутата України» повністю узгоджується з вимогами виборчого законодавства. Так, народний депутат України може набути статусу довіреної особи кандидата чи уповноваженої особи партії – суб'єкта виборчого процесу, офіційного спостерігача, і відповідний документ надаватиме йому право (безвідносно до посвідчення народного депутата) доступу до засідання виборчої комісії та приміщення для голосування. Без набуття такого виборчо-процесуального статусу у депутата відсутня законна мета (законний інтерес), яка б виправдовувала його присутність.

Слід визнати *право* присутності на засіданні виборчої комісії при розгляді виборчого спору сторін цього спору – суб'єкта звернення зі скаргою та/або його представника, суб'єкта оскарження та/або його представника, заінтересованих осіб. Тому можна визнати неточним формулювання частини четвертої статті 114, яка передбачає *дозвіл* комісії на їх присутність (хоча й визначає надання такого дозволу обов'язком комісії). У зв'язку з цим заслуговують на розгляд поправки 551, 557.

Стосовно інших осіб, їм повинна надаватися можливість бути присутніми на засіданні за дозволом чи запрошенням комісії, *якщо вони потрібні для розгляду питання*. Тому *при проведенні голосування та на підсумковому засіданні запрошених (присутніх за дозволом) не може бути*. Особи, які не здійснюють у виборчому процесі функцій спостереження (зокрема, посадові особи органів влади), не повинні мати можливостей своєю присутністю чинити тиск на виборців при голосуванні та на членів виборчої комісії.

Спроби пом'якшити таке обмеження (див. поправку 558) слід визнати неприйнятними із зазначених міркувань.

2.2. Публічність документів виборчої комісії

Відкритість і прозорість діяльності виборчої комісії передбачає доступ усіх зацікавлених суб'єктів до документації комісії, насамперед до рішень, протоколів та актів комісії.

³¹ Рішення Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 р. № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата України). *Офіційний вісник України*. - 2003. - № 17. - Ст. 789.

Традиційно така публічність документації комісії забезпечується обов'язковим обладнанням стенду офіційних матеріалів комісії, на якому вивішуються копії постанов комісії та підсумкового протоколу (про підрахунок голосів). Поправка 563 вимагає вивішування на стенді також протоколу кожного засідання комісії. Ця поправка заслуговує на обговорення (хоча, очевидно, мова може йти лише про копію протоколу засідання), оскільки підвищить можливість публічного контролю за діяльністю комісії. Водночас це вимагатиме додаткового навантаження на секретаря комісії та певного рівня його кваліфікації. Крім того, без копіювальної техніки у розпорядженні виборчої комісії (на сьогодні не передбаченої) таке завдання може стати нездійсненним.

Водночас заслуговують на підтримку поправки, які передбачають оприлюднення на офіційному сайті ЦВК усіх постанов, протоколів та актів усіх виборчих комісій (поправки 563, 564, 571). Функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Вибори» робить таку вимогу цілком реальною при мінімальному технічному забезпеченні дільничних виборчих комісій.

VI. Дострокове припинення повноважень комісій та їх членів

Підстави та порядок дострокового припинення повноважень усього складу виборчої комісії (як форма конституційно-правової відповідальності комісії за порушення вимог законодавства), запропоновані проектом Кодексу (стаття 104), не викликали зауважень; відповідні поправки відсутні.

Стосовно підстав для дострокового припинення повноважень члена комісії поправки здебільшого стосуються умов дискваліфікації (втрати права бути членом комісії), які обговорювалися вище.

Проте поза увагою як проекту, так і поправок залишилися деякі питання, на які слід дати нормативну відповідь.

По-перше, чи у будь-якому випадку дострокового припинення повноважень окремого члена комісії пріоритетне право внесення іншої кандидатури належить тому ж суб'єкту подання (як при відкликанні члена комісії), чи таке право переходить до інших суб'єктів.

По-друге, чи особа, повноваження якої у складі комісії припинені достроково не на підставі втрати права бути членом виборчої комісії, може бути повторно призначена (через деякий час) до цієї ж чи іншої виборчої комісії або до складу виборчої комісії на інших виборах. Якщо таке призначення має бути заборонене, то слід визначитися зі строком дії такої заборони.

Відповіді на ці запитання необхідно надати при доопрацюванні проекту.

VII. Фінансування та матеріально-технічне забезпечення виборчих комісій

Питання фінансування та матеріально-технічного забезпечення діяльності окружних, територіальних та дільничних виборчих комісій є складовою загальної проблеми фінансування та матеріально-технічного забезпечення виборів у цілому. Тим не менше це питання має свою специфіку, пов'язану із створенням відповідних умов для дотримання засадничих вимог щодо діяльності органів адміністрування виборів.

1. Найпершим аспектом цього питання є *розмір оплати праці* членів виборчих комісій.

Така оплата праці здійснюється по трьох каналах.

По-перше, три члени кожної комісії можуть працювати із звільненням від виконання виробничих або службових обов'язків за основним місцем роботи (частини друга і третя статті 102 проекту) з оплатою їх праці за рахунок коштів, виділених на проведення виборів (частина перша статті 103).

По-друге, оскільки у день виборів та у дні встановлення підсумків голосування члени відповідних виборчих комісій не можуть залучатися до інших функцій, крім участі у засіданні виборчої комісії (частина перша статті 251 проекту), усі члени цих комісій *de facto* на цей час звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків за основним місцем роботи. Тому передбачається оплата праці усіх членів відповідних виборчих комісій за цей час (частина четверта статті 103).

По-третє, членам виборчих комісій у межах загальної економії фонду оплати праці може бути нарахована і виплачена одноразова грошова винагорода (частина п'ята статті 103).

Розмір оплати праці та грошової винагороди може виконувати важливу стимулюючу роль у заохоченні громадян працювати членами виборчих комісій. Тому слід підтримати положення проекту, згідно з яким розмір оплати праці трьох членів комісії, які працюють на постійній основі, не може бути меншим від подвійного розміру мінімальної заробітної плати, встановленого на момент проведення виборів (частина третя статті 103). Водночас доцільно поширити цю норму також і на оплату праці усіх членів комісії в день виборів та у дні встановлення підсумків голосування.

До зазначених положень проекту поправки не поступали.

Водночас доцільно передбачити певне фінансування діяльності у позавиборчий період територіальних виборчих комісій місцевих виборів, які діють постійно і мають відповідні повноваження.

2. Важливу роль у заохоченні до участі у роботі виборчих комісій відіграє *захист соціальних пільг та інших видів соціальної підтримки* грома-

дзян (збереження статусу безробітного, відсутність впливу отриманої оплати праці на розмір пенсії, субсидій та інших соціальних виплат). Особа, яка працює у загальносупільних інтересах, здійснюючи (нехай і тимчасово) державну функцію, не повинна зазнавати в результаті цього будь-яких негативних наслідків (пункт 6 частини п'ятої статті 102 проекту). Такий соціальний захист передбачений частинами сьомою-дев'ятою статті 103 проекту.

Поправки до цих положень відсутні.

При доопрацюванні проекту слід забезпечити повне узгодження цих норм із положеннями відповідних актів соціального законодавства, за необхідності шляхом внесення до них відповідних змін. Слід також передбачити пряму норму, яка б не допускала тлумачення отримання плати за роботу у виборчих комісіях як корупційних доходів.

3. Підвищення рівня оплати праці членів виборчих комісій повинно мати наслідком припинення протиправних нелегальних виплат членам виборчих комісій з боку кандидатів, політичних партій чи асоційованих з ними осіб. Такі виплати повинні вважатися підкупом членів виборчих комісій, а здійснення таких виплат (як надання коштів, так і їх отримання) повинно кваліфікуватися як виборчий злочин. Відповідні зміни доцільно внести до статті 160 Кримінального кодексу України.

4. Матеріально-технічне забезпечення діяльності виборчих комісій традиційно покладається на місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи з оплатою за рахунок коштів, виділених на підготовку і проведення виборів (частина перша статті 184). Встановлення нормативів такого забезпечення недоцільно здійснювати законом (це повноваження покладається на Центральну виборчу комісію). Однак доцільно на рівні Кодексу визначити певні мінімальні вимоги до такого забезпечення (зокрема, забезпечення кожної дільничної виборчої комісії надійним телефонним зв'язком, копіювальною технікою і т. п.).

Тимчасовий характер окружних та дільничних виборчих комісій вимагає більш чіткого вирішення питань зберігання відповідного обладнання та оргтехніки у міжвиборчий період. Необхідно чітко визначити, до повноважень яких органів належить забезпечення такого зберігання, та встановити їхню відповідальність за збереження цих матеріальних цінностей.

Поправки 997, 998 пропонують також покласти на органи Національної поліції (і навіть Служби безпеки України) повноваження щодо забезпечення охорони приміщень виборчих комісій. Ця пропозиція може бути взята до уваги у сучасних умовах.