

УДК 342.573

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2024.3.8>

Діденко О. М.,
доктор філософії у галузі права, голова
Центральної виборчої комісії

ЩОДО ПРОБЛЕМ ПІДВИЩЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО РІВНЯ ЧЛЕНІВ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

Анотація. У статті розглядаються питання забезпечення підвищення професійного рівня членів виборчих комісій.

Відзначається, що реалізований у Виборчому кодексі України підхід до формування складу виборчих комісій з числа осіб, до яких не висувається будь-яких вимог відносно рівня їх освіти, зумовлює на практиці виникнення цілої низки проблем з належним застосуванням членами таких комісій виборчого законодавства під час виконання повноважень, дотриманням виборчих прав громадян.

Проведення для членів виборчих комісій навчань з правових, фінансових, інформаційно-технічних, організаційних, мовних та інших питань, з якими вони стикатимуться в роботі, має чималого значення для досягнення дієвості представницької демократії, уможливлення визнання справедливими встановлених підсумків голосування суб'єктами виборчого процесу та усім цивілізованим світом.

Відзначається, що у повоєнний період навчанням членів і кандидатів у члени виборчих комісій та комісій з референдуму має займатися Центр підготовки учасників виборчих процесів, положення про який затверджено постановою Центральної виборчої комісії від 14 січня 2022 року.

Для покращення дотримання виборчого законодавства, належного забезпечення виборчих прав громадян у діяльності окружних, територіальних і дільничних виборчих комісій під час організації і проведення виборів у повоєнний час пропонується внести ряд змін до Виборчого кодексу України.

Зокрема пропонується визначити строк на проведення повоєнних виборів не менш як шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану. Закріплення такого строку визнається об'єктивно необхідним для створення належних умов для організації і проведення повоєнних виборів, забезпечення на них виборчих прав для усіх виборців, а також для проведення навчань для членів виборчих комісій.

Ключові слова: вибори, виборчі комісії, виборче законодавство, навчання, тренінг, демократія, європейські виборчі стандарти, політичні партії, збройна агресія.

Didenko O. M. Regarding the problems of raising the professional level of election commission members

Abstract. The article deals with the issue of ensuring the professional level of election commission members.

It is noted that the approach implemented in the Election Code of Ukraine to the formation of the composition of election commissions from the number of persons to whom no demands are made regarding the level of their education, leads in practice to the emergence of a whole series of problems with the proper application of election legislation by members of such commissions during the exercise of their powers, observing the electoral rights of citizens.

Conducting training for members of election commissions on legal, financial, information-technical, organizational, linguistic and other issues that they will face in their work is of considerable importance for achieving the effectiveness of representative democracy, enabling the recognition of established voting results by the subjects of the election process and the whole civilized world.

It is noted that in the post-war period, the training of members and candidates for election commissions and referendum commissions should be carried out by the Center for the Training of Participants in Election Processes, the provision of which was approved by the Central Election Commission Resolution of January 14, 2022.

In order to improve the observance of election legislation, the proper provision of the electoral rights of citizens in the activities of district, territorial and precinct election commissions during the organization and conduct of elections in the post-war period, it is proposed to make a number of changes to the Election Code of Ukraine.

In particular, it is proposed to determine the term for post-war elections at least six months from the date of termination or abolition of martial law. Fixing such a term is recognized as objectively necessary for creating

the proper conditions for the organization and holding of post-war elections, ensuring electoral rights for all voters, as well as for conducting training for members of election commissions.

Key words: elections, election commissions, election legislation, education, training, democracy, European election standards, political parties, armed aggression.

Триваюче повномасштабне вторгнення військ російської федерації в нашу державу, постійні ракетні атаки та обстріли міст і селищ України, які вже обумовили й надалі очевидно збільшуватимуть численні руйнування об'єктів житлової, освітньої, адміністративно-управлінської, енергетичної, інформаційно-комунікаційної та іншої інфраструктури, обладнання і засобів, які до 2022 року використовувалися для забезпечення народного волевиявлення, травмування, каліцтва і виїзд на безпечні території (у тому числі за кордон) значної кількості виборців, призвели до виникнення цілого комплексу нових, що не існували будь-коли раніш впродовж усього періоду незалежного демократичного розвитку України, викликів у сфері організації і проведення як загальнодержавних, так й місцевих виборів, які мають відбутися у повоєнний час.

З метою створення правового підґрунтя для ефективного подолання вказаних зумовлених діями держави-агресора викликів під час виборчих кампаній у повоєнний час, починаючи з другої половини 2022 року членами і працівниками Секретаріату Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК, Комісія) у взаємодії з народними депутатами України з Комітету Верховної Ради з питань державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування за залучення фахівців з неурядових організацій, які спеціалізуються на виборчій тематиці, розробляються і обговорюються різні варіанти змін до виборчого законодавства, прийняття і реалізація яких після припинення бойових дій має дозволити провести «перезавантаження» представницьких інститутів публічної влади з дотриманням європейських виборчих стандартів та за забезпечення прав обирати і бути обраним для усіх носіїв цих прав (у тому числі для військовослужбовців під час виконання обов'язків служби, осіб, які внаслідок бойових дій отримали каліцтва або травмування, мільйонів внутрішньо перемішених і які знаходяться за кордоном виборців) тощо.

До кола проблем, над вирішенням яких необхідно працювати у процесі створення умов для належної організації і проведення в повоєнний час в Україні виборів, належить також вже традиційна за чинної «партійної» моделі формування окружних, територіальних і дільничних виборчих комісій з числа осіб, щодо яких законодавством не встановлюється будь-яких вимог відносно наявності у них певної освіти, досвіду та/або проходження спеціального навчання, і водночас які виконують свої повноваження переважно на громадських засадах, проблема забезпечення необхідного професійного рівня членів зазначених суб'єктів виборчої адміністрації.

Так, у відповідності із рекомендацією, закріпленою у підпункті «е» підпункту 3.1 пункту 3 розділу II Керівних принципів виборів, прийнятих Венеційською комісією на 51-й пленарній сесії (Венеція, 5-6 липня 2002 року), про те, що «політичні партії мають бути рівною мірою представлені у виборчих комісіях» [1], у Виборчому кодексі України (далі – ВК України, Кодекс) передбачено формування складу окружних, територіальних та дільничних виборчих комісій відповідно на виборах народних депутатів України і на місцевих виборах з числа осіб, які подаються політичними партіями, їх місцевими організаціями (статті 140–142, 203–204). У частині першій статті 34 Кодексу встановлено загальне правило, що членами виборчих комісій можуть бути *громадяни України, які мають право голосу* відповідно до статті 70 Конституції України. Лише для секретаря виборчої комісії визначено вимогу щодо обов'язкового володіння державною мовою (частина шоста статті 34 ВК України) [2].

З наведених приписів частини шостої статті 34 ВК України, а також з огляду на зміст рекомендацій, наданих Урядом Уповноваженим із захисту державної мови в Річному звіті про стан дотримання Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» у 2023 році, слідує, що однією з прогалин правового регулювання в Кодексі,

яка потребує усунення, є відсутність визначення обов'язку володіти державною мовою для усіх, а не лише для секретаря, членів виборчих комісій. А саме, у зазначеному Звіті Кабінету Міністрів України рекомендовано підготувати та подати на розгляд до Верховної Ради України проєкт закону щодо внесення змін до ВК України та до Закону України «Про всеукраїнський референдум», яким крім іншого передбачити, що однією з підстав для дострокового припинення повноважень члена окружної, територіальної, дільничної виборчої комісії, члена окружної, дільничної комісії з всеукраїнського референдуму, дільничної комісії з електронного голосування з всеукраїнського референдуму є повторне протягом року вчинення ним порушення вимог Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» у процесі виборів та референдумів, встановлене Уповноваженим із захисту державної мови відповідно до закону [3, с. 312]. Виконання цієї рекомендації Уповноваженого із захисту державної мови потребує водночас закріплення у статтях 34, 38 Кодексу обов'язку для членів виборчих комісій володіти державною мовою та використовувати її під час виконання повноважень.

Відмітимо також те, що реалізований у приписах ВК України «партійний» підхід до формування складу окружних, територіальних і дільничних виборчих комісій, хоча забезпечує більш високий рівень довіри суб'єктів виборчого процесу до результатів голосування, на практиці зумовлює виникнення цілої низки проблем із належним застосуванням норм виборчого законодавства, нерідко спричиняє порушення гарантій виборчих прав громадян у процесі виконання ними повноважень на непрофесійній основі. А це у свою чергу актуалізує важливість підготовки з правових, організаційних, фінансових, інформаційно-технічних, мовних та інших питань, з якими члени зазначених виборчих комісій стикатимуться в їх роботі.

Водночас варто відмітити, що повоєнні вибори відбуватимуться в умовах перебування чималої кількості виборців у стані посттравматичного стресового розладу (синдрому) через пережиті жахіття війни, травми,

загибель близьких, побратимів тощо. Не можна виключати того, що на виборчих дільницях виникатимуть небезпечні конфлікти. Тому нагального значення у процесі підготовки до цих виборів матиме, на наш погляд, також проведення хоча б елементарної психологічної підготовки (навчань) для членів комісій, які адмініструватимуть повоєнні виборчі процеси, з тим, щоб вони могли раціонально і послідовно діяти в *конфліктних ситуаціях, успішно їх залагоджувати*.

Проведення навчань для членів виборчих комісій та осіб, які залучаються до роботи у цих комісіях, набуває чималого значення для досягнення дієвості представницької демократії, уможливлення визнання справедливими (чесними) підведених підсумків голосування суб'єктами виборчого процесу та усім цивілізованим світом.

Стандартне навчання членів виборчих комісій усіх рівнів, у тому числі тих, які призначаються політичними партіями, згідно з положеннями пункту 84 Пояснювальної доповіді до керівних принципів виборів, ухваленої Венеційською комісією на 52-му пленарному засіданні 18–19 жовтня 2002 року, являє собою одну з процесуальних гарантій належної практики забезпечення виборчих прав [1]. Тобто набуття членами виборчих комісій, зокрема тими, кандидатури яких подаються партіями, організаціями партій, таких якостей як компетентність і професіоналізм є рекомендованим стандартом виборчої адміністрації в країнах – членах Ради Європи, у тому числі Україні.

Крім надання знань щодо норм чинного виборчого законодавства, належної практики їх застосування, правил колегіального ухвалення і доведення до адресатів рішень, заповнення виборчої документації, ведення діловодства, застосування інформаційних технологій, стандартів державної мови, дотримання фінансової дисципліни, психологічних засобів подолання конфліктів в роботі названих органів адміністрування виборів тощо, проведення навчань (тренінгів) дозволяє прищеплювати для членів виборчих комісій також розуміння важливості дотримання ними в їхній діяльності принципів та ідей демократії загалом, імперативів неупередже-

ності, доброчесності і непідкупності, необхідності всебічного та своєчасного задоволення виборчих прав громадян, недопущення виборчих правопорушень і відповідного реагування на факти виявлення таких правопорушень.

У червні – липні 2023 року на замовлення Міжнародної фундації виборчих систем IFES (далі – IFES) за запитом ЦВК було проведено соціологічне дослідження з метою визначення основних потреб в організації навчання для членів органів адміністрування виборів, цільовою аудиторією якого були 755 члени та членкині дільничних виборчих комісій, а також сільських, селищних, районних у місті, міських, районних та обласних ТВК, що працювали на президентських, парламентських і місцевих виборах у 2019 та 2020 роках.

Серед найбільш поширених проблем, які виникали в опитаних під час виконання обов'язків членів виборчих комісій, назвали такі: 1) брак кваліфікованих кадрів як серед керівного складу, так і рядових членів комісій; 2) незадовільний рівень професійної підготовки членів, відсутність у них необхідних знань, досвіду роботи, комп'ютерних навичок; 3) брак друкованих навчально-методичних матеріалів; 4) недоступність тренінгів для усіх, проблеми з формуванням складу та розподілом обов'язків між членами комісій; 5) низький рівень мотивації та відповідальності частини членів, особливо на рівні дільничних виборчих комісій; 6) низький рівень оплати праці за роботу; 7) недбале ставлення політичних партій до відбору та підготовки кандидатур до складу комісій; 8) незадовільний рівень матеріально-технічного забезпечення роботи та погана якість інтернету або взагалі його відсутність, некомфортні умови праці (холодні приміщення, перебої з електропостачанням) [4, с. 64].

Переважна більшість респондентів названого соціологічного дослідження відмітили важливість навчання членів виборчих комісій не лише напередодні виборів, а й між ними (періодичного). Так, 77 % опитаних повідомили, що готові брати участь в інтерактивних онлайн-тренінгах. До найбільш корисних для вивчення тем респонденти з числа членів ТВК віднесли такі: організація роботи

ТВК (68 % опитаних); місцеві вибори (58 %); правовий статус, повноваження ТВК, права та обов'язки членів таких комісій (55 %); порядок розгляду скарг виборчими комісіями з місцевих виборів, відповідальність за порушення законодавства про вибори (55 %); організація роботи ТВК у день голосування (49 %); встановлення підсумків голосування на відповідних виборах (49 %); встановлення результатів місцевих виборів (47 %); реєстрація кандидатів (43 %); порядок підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці (43 %); взаємодія ТВК з іншими виборчими комісіями з місцевих виборів (42 %); порядок утворення дільничних виборчих комісій з місцевих виборів (40 %); система виборчих комісій (38 %); виборчі бюлетені з місцевих виборів (37 %); реєстрація довірених осіб кандидатів та їх права (33 %); офіційні спостерігачі та їх права (33 %); інформаційні плакати та інформаційні буклети організацій політичних партій – суб'єктів виборчого процесу (26 %). 80 % респондентів водночас вказали, що у них є потреба ознайомитися з темою «юридична відповідальність членів виборчих комісій», 76 % – «організаційне планування роботи виборчих комісій та їх окремих членів», 66 % – «вирішення конфліктів, медіація, стресостійкість», 58 % – «робота в команді», 49 % – «етичні дилеми в роботі членів виборчої комісії» [4, с. 48, 54, 55].

Зауважимо, що перші спроби організації навчань для покращення знань і навичок членів виборчих комісій нижчого рівня мали місце на початку 2000-х років. Комісією розроблялися і поширювалися власні методичні та роздаткові матеріали для членів виборчих комісій, затверджувалися навчальні посібники, розроблені IFES, ОБСЄ, іншими організаціями і міжнародними проєктами, а також проводилися семінари для керівництва окружних виборчих комісій.

З метою забезпечення підвищення професійного рівня членів і працівників виборчих комісій та інших зацікавлених сторін у травні 2016 року ЦВК разом з IFES утворили спільний Центр управління навчанням учасників виборчого процесу (Тренінговий центр). Для проведення масштабних навчань перед виборами Тренінговий центр залучав зовнішніх

консультантів та регіональних координаторів. За роки своєї діяльності Тренінговий центр провів понад 2 200 заходів, в яких взяли участь понад 150 000 учасників [5, с. 14–16].

Підпунктом «н» пункту 3 його Розділу ХХХХІІ «Прикінцеві і перехідні положення» прийнятого 19 грудня 2019 року ВК України Закон України «Про Центральну виборчу комісію» (далі – Закон № 1932-IV) [6] доповнено статтею 35-1, в якій визначено функціонування для забезпечення виконання Комісією повноважень щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу та процесу референдуму Центру підготовки учасників виборчих процесів (далі – Центр підготовки) (частина перша). На реалізацію приписів цієї статті Закону № 1932-IV напередодні широкомасштабного російського вторгнення в Україну Комісія постановою від 14 січня 2022 року № 4 затвердила Положення про Центр підготовки та концепцію його утворення і функціонування [7]. Для початку практичної діяльності Центру підготовки передусім мають бути визначені необхідні призначення у законі про державний бюджет, а також Кабінет Міністрів України має прийняти постанову з питань оплати праці його працівників та тренерів. Центр підготовки має на постійній основі займатися програмами навчання кандидатів на посади членів виборчих комісій та комісій з референдуму з основ виборчого права, міжнародних стандартів виборів, документування діяльності виборчих комісій, оновлених правил української мови, засобів психологічного подолання виборчих конфліктів, здійснення закупівель та інших питань роботи органів адміністрування виборів і референдумів тощо. Крім того, доречно, щоб Центр підготовки здійснював облік осіб, які успішно пройшли навчання та отримали відповідний сертифікат, утворивши відповідний Реєстр.

Водночас за умов пріоритету витрат держави на сферу оборони і безпеки для протистояння збройній агресії російської федерації кошти з державного бюджету на фінансування роботи Центру підготовки цілком об'єктивно виділятися не можуть. Тому з метою надання методичної допомоги територіальним виборчим комісіям в Центральній виборчій комісії

утворена робоча група з підготовки зразків постанов та іншої виборчої документації для цих виборчих комісій. Цією робочою групою напрацьовано та оприлюднено на сайті Комісії тринадцять зразків постанов для ТВК, у тому числі нещодавно зразки постанов про залишення вакантним депутатського мандату у зв'язку з вичерпанням єдиного виборчого списку відповідної організації партії [8].

Для покращення дотримання виборчого законодавства, належного забезпечення виборчих прав громадян у діяльності окружних, територіальних і дільничних виборчих комісій під час організації і проведення виборів у повоєнний час варто, на наш погляд, прийняти ряд змін до Кодексу, а саме щодо:

- визначення, що повоєнні вибори відбуватимуться щонайменше через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану. Законодавче закріплення такого строку є об'єктивно необхідним для створення належних умов для організації і проведення повоєнних виборів, забезпечення виборчих прав для усіх виборців, у тому числі тих, які перебувають за кордоном, внутрішньо переміщених осіб, військовослужбовців тощо. Це також дозволить провести необхідні навчання (тренінги) для членів відповідних виборчих комісій;

- обмеження суб'єктів подання кандидатур (політичних партій, їх організацій, кандидатів) у праві на безумовну та необмежену в кількості разів заміну членів виборчих комісій;

- установа відповідальності, у тому числі кримінально-правової, для кожного члена відповідної виборчої комісії за голосування під час ухвалення колегіальних рішень у супереччя рішенням судів та/або рішенням ЦВК, виборчих комісій вищого рівня;

- закріплення обов'язку для членів виборчих комісій володіти державною мовою і використовувати її під час виконання повноважень;

- гарантування належного рівня оплати праці членів виборчих комісій у день голосування (повторного голосування), а також у дні підрахунку голосів виборців і встановлення підсумків голосування. Адже саме в ці дні навантаження на членів виборчих комісій є надзвичайно великим.

Вважаємо, що названі заходи сприятимуть підвищенню професійного рівня роботи членів виборчих комісій під час адміністрування повоєнних виборів, які очевидно будуть надзвичайно складними з позицій їх

безпечної організації і проведення, забезпечення активного і пасивного виборчого права для усіх виборців, і мають відбутися у відповідності з європейськими виборчими стандартами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кодекс належної практики у виборчих справах, CDL-AD(2002)023rev. URL.: https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf.
2. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.
3. Річний звіт Уповноваженого із захисту державної мови про стан дотримання Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» у 2023 році. 318 с. С. 312. URL.: https://mova-ombudsman.gov.ua/storage/app/sites/14/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82%202023/%D0%A0%D0%86%D0%A7%D0%9D%D0%98%D0%99%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%202023.pdf?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAAR3KV9caINt0uN3wauVOcwFklph_75Sro8PhQVzQQvm7-qOi4lkuApfcwM_aem_Afk7p_W5dZ1wVgH7KmSlSq91Dh39IFvoqydDfy1277b7nx2r7okk27E6rf94maTrzMDvisqkr85QAkMILhUtxoNHG
4. Марцінковська Т. Проблеми та можливості в організації навчання для членів виборчих комісій. Результати соціологічного дослідження. К., 2023. 93 с.
5. Навчання і розбудова спроможності органів адміністрування виборів: Кращі практики, виклики та підходи. К.: Міжнародна фундація виборчих систем, 2023. 64 с.
6. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року № 1932-IV. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15#Text>.
7. Постанова Центральної виборчої комісії «Про Центр підготовки учасників виборчих процесів» від 14 січня 2022 року № 4. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004359-22#Text>.
8. Зразки постанов та іншої виборчої документації для територіальних виборчих комісій з питань організації та проведення місцевих виборів). URL.: <https://www.cvk.gov.ua/novini/do-uvagi-chleniv-tvk-2.html>