

# Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права

Матеріали Венеціанської Комісії,  
Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів,  
Конгресу місцевих і регіональних влад  
Ради Європи

*Видання друге,  
виправлене і доповнене*

Київ  
Логос  
2009

ББК 67.9(4)300.5  
€24

**Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права:**  
Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – 500 с.  
ISBN 978-566-171-180-7

До матеріалів увійшли доповіді, висновки, резолюції, рекомендації органів Ради Європи, насамперед Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська Комісія), а також Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів і Конгресу місцевих та регіональних влад, які стосуються галузі виборчого права та деяких суміжних питань.

Друге видання доповнене низкою документів, прийнятих за останні роки. Видання розраховане 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 67.9(4)300.5

*Видання здійснено Інститутом виборчого права  
за підтримки Європейської Комісії за демократію через право  
(Венеціанська Комісія)*

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

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



*Venice Commission*



ІНСТИТУТ  
ВИБОРЧОГО  
ПРАВА

---

Підп. до друку 20.08.2009. Формат 70 × 108<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офс. Гарнітура "Book Antiqua". Друк. офс.  
Ум. друк. арк. 43,8. Обл.вид. арк. 48,2. Наклад 750 прим. Зам. 385

Видавництво "ЛОГОС"  
Свідоцтво ДК № 201 від 27.09.2000 р.  
01030, Київ-30, вул. Богдана Хмельницького, 10, тел. 2356003

---

ISBN 978-966-171-180-7

© Український переклад,  
Інститут виборчого права, 2008, 2009.

---

---

## ЗМІСТ

Дж. Букіккіо, Генеральний Секретар Венеціанської Комісії.  
До українського читача

Ю.Ключковський, президент Інституту виборчого права. **Передмова**

**Документи Венеціанської Комісії**

### **ВИБОРИ**

CDL (2002) 7 rev	Європейський виборчий доробок .....	12
CDL (2009) 075	Венеціанська Комісія: Наглядний орган Ради Європи у виборчих справах .....	45
CDL-AD (2002) 023 rev	Кодекс належної практики у виборчих справах .....	50
CDL-AD (2005) 043	Інтерпретативна декларація про стабільність виборчого законодавства .....	82
CDL-AD (2006) 020	Декларація про участь жінок у виборах.....	83
CDL-AD (2004) 003	Доповідь про виборчі системи: Огляд можливих розв'язків та критерії вибору .....	84
CDL-AD (2005) 012	Доповідь про скасування обмежень права голосу на загальних виборах .....	131
CDL-AD (2006) 018	Доповідь про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі.....	142
CDL-AD (2007) 037	Доповідь про визначення дати проведення виборів.....	198
CDL-AD (2008) 037	Порівняльна доповідь про виборчі бар'єри та інші особливості виборчих систем, які ставлять перешкоди партіям у доступі до парламенту.....	217
CDL-AD (2009) 020	Доповідь про міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах.....	231
CDL-AD (2007) 022	Висновок щодо запропонованих змін до Рекомендації R (99) 15 «Про висвітлення засобами масової інформації виборчих кампаній» .....	254

### **РЕФЕРЕНДУМИ**

CDL-INF (2001) 10	Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні.....	262
CDL-AD (2007) 008rev	Кодекс належної практики щодо референдумів .....	268

### **ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ**

CDL-INF (2000) 1	Керівні принципи щодо заборони і розпуску політичних партій та подібних заходів .....	290
CDL-INF (2001) 8	Керівні принципи та доповідь щодо фінансування політичних партій.....	307
CDL-AD (2004) 007rev	Керівні принципи та Пояснювальна доповідь щодо законодавства про політичні партії: окремі аспекти.....	320
CDL-AD (2006) 014	Висновок щодо заборони фінансових внесків політичним партіям із іноземних джерел.....	330
CDL-AD (2006) 025	Доповідь про участь політичних партій у виборах.....	356
CDL-AD (2009) 002	Кодекс належної практики щодо політичних партій .....	367

### **ОКРЕМІ ВИСНОВКИ СТОСОВНО УКРАЇНИ**

CDL-AD (2006) 002rev	Висновок щодо Закону «Про вибори народних депутатів України» .....	379
----------------------	---	-----

<b>CDL-AD (2007) 026</b>	Спільний висновок щодо Закону України «Про Державний реєстр виборців» .....	403
<b>CDL-AD (2007) 021</b>	Висновок щодо законодавчого забезпечення дострокових виборів в Україні .....	411
<b>CDL-AD (2002) 17</b>	Висновок щодо українського законодавства про політичні партії .....	416
<b>CDL-AD (2009) 019</b>	Висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Закону «Про вибори народних депутатів України», внесеного народними депутатами Портновим і Лавриновичем .....	423
<b>CDL-AD (2007) 018</b>	Висновок щодо Закону про внесення змін до законодавства стосовно статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад в Україні .....	428
<b>CDL-AD (2007) 031</b>	Висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Закону «Про статус народних депутатів України» .....	434
<b>CDL-AD (2006) 033</b>	Спільний висновок щодо проекту Закону «Про мирні збори в Україні» .....	437
<b>CDL-AD (2007) 019</b>	Висновок щодо проекту Закону «Про парламентську опозицію в Україні» .....	448
<b>ДОКУМЕНТИ ОРГАНІВ РАДИ ЄВРОПИ</b>		
	Європейська Конвенція про обчислення строків .....	453
	Резолюція 1320 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про Кодекс належної практики у виборчих справах» .....	457
	Рекомендація 1595 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про Кодекс належної практики у виборчих справах» .....	459
	Резолюція 1459 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про усунення обмежень на право голосу» .....	460
	Резолюція 1549 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про функціонування демократичних інституцій в Україні» .....	463
	Рекомендація 1821 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про Кодекс належної практики щодо референдумів» .....	467
	Рекомендація R (99) 15 Комітету Міністрів Ради Європи «Про висвітлення в засобах масової інформації виборчих кампаній» .....	468
	Рекомендація Res (2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» .....	472
	Рекомендація Res (2003) 4 Комітету Міністрів Ради Європи «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній» .....	481
	Рекомендація Res (2003) 3 Комітету Міністрів Ради Європи «Про збалансоване представництво жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних і суспільних рішень» .....	486
	Декларація Комітету Міністрів Ради Європи «Про Кодекс належної практики у виборчих справах» .....	493
	Декларація Комітету Міністрів Ради Європи «Про Кодекс належної практики щодо референдумів» .....	494
	Резолюція 216 (2006) Конгресу регіональних та місцевих влад Ради Європи «Про місцеві і регіональні вибори в Україні, спостереження за якими проводилося 26 березня 2006 року» .....	496
	Рекомендація 192 (2006) Конгресу регіональних та місцевих влад Ради Європи «Про місцеві і регіональні вибори в Україні, спостереження за якими проводилося 26 березня 2006 року» .....	498

---

---

## 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.

У 2008–2009 роках Венеціанська Комісія ухвалила низку інших важливих документів у галузі виборів та політичних партій, серед яких слід відзначити насамперед *Порівняльну доповідь про виборчі бар'єри та інші особливості виборчих систем, які ставлять перешкоди партіям у доступі до парламенту, Доповідь про міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах*, а також *Кодекс належної практики щодо політичних партій*.

Серед держав, які регулярно співпрацюють з Комісією у виборчих справах, можна назвати такі країни, як Албанія, Вірменія, Азербайджан, Грузія, Молдова, Сербія та Україна. Комісія взаємодіяла на більш частковій основі з низкою інших держав, наприклад, з швейцарськими кантонами, Хорватією, 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.

---

<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.

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 (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).

У 2008 році Венеціанська Комісія вже видала у співпраці з Інститутом виборчого права подібну публікацію найважливіших праць Венеціанської Комісії та деяких інших інституцій як загального характеру, так і стосовно виборчого законодавства та практики виборів в Україні. Ця публікація доповнена низкою додаткових документів, які включають висновки щодо виборчого законодавства та політичних щодо партій, ухвалених Венеціанською Комісією у 2008-2009 роках. 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 органів Ради Європи, членом якої є Україна, що 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, наглядним органом Ради Європи у виборчих справах. Комісія сприяє розповсюдженню європейського конституційного доробку, заснованого на основних досягненнях європейської цивілізації, і при цьому продовжує надавати окремим країнам «невідкладну юридичну допомогу». Окрім того, 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 неєвропейським державам. До Венеціанської Комісії приєдналися усі держави – члени Ради Європи; у 2004 році до Комісії вступив Киргизстан, у 2005 році – Чилі, а згодом – Перу. 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. Південно-Африканська Республіка 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, ухвалює висновки щодо проектів законів про вибори, а також (спільно з ОБСЄ/БДПЛ) сумісні висновки щодо чинного національного виборчого законодавства. Неодноразово, у тому чис-

лі і в останні роки, предметом дослідження Комісії були українські виборчі закони та законопроекти. Високопрофесійна експертиза національного виборчого законодавства має величезне значення для молодшої 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 документа – «Європейський виборчий доробок» (в англійському оригіналі – «Europe's Electoral Heritage») – показує, що однією з основних цілей Венеціанської Комісії є осмислення досвіду як усталених, так і нових демократій 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), визнаного еталонним документом Ради Європи у цій галузі. Кодекс згодом був доповнений двома невеликими документами щодо розуміння вимоги стабільності виборчого законодавства та щодо забезпечення гендерної рівності у виборах.

Широкі порівняльні дослідження питань виборчого права держав – членів Ради Європи знайшли свій підсумок у низці доповідей, схвалених Венеціанською Комісією. Серед них: **Доповідь про виборчі системи** (2004 рік), **Доповідь про скасування обмежень права голосу на загальних виборах** (2005 рік), **Доповідь про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі** (2006 рік), **Доповідь про визначення дати проведення виборів** (2007 рік), **Порівняльна доповідь про виборчі бар'єри та інші особливості виборчих систем, які ставлять перешкоди партіям у доступі до парламенту** (2008 рік), **Доповідь про міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах** (2009 рік).

До цієї ж групи слід віднести **висновок** Венеціанської Комісії 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, подібно до згаданого вище Кодексу належної практики у виборчих справах, став еталонним документом Ради Європи. Ряд принципів та рекомендацій, що містяться у цих документах, без сумніву, становлять великий інтерес для українського правового та політичного середовища, особливо з огляду на низку спроб перегляду анахронічного (прийнятого ще 1991 року) закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

У третій 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. До цього збірника увійшли п'ять порівняльних досліджень цієї проблеми, що включають 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), **Керівні принципи та доповідь щодо фінансування політичних партій** (2001 рік), **Керівні принципи та Пояснювальна доповідь щодо законодавства про політичні партії: окремі аспекти** (2004 рік), **Висновок щодо заборони фінансових внесків політичним партіям із іноземних джерел** (2006 рік) та документ, який поєднує питання політичних партій з проблемою виборчого права, – **Доповідь про участь політичних партій у виборах** (2006 рік). До відповідної групи також включено недавно прийнятий Венеціанською Комісією **Кодекс належної практики щодо політичних партій** (2009 рік) – документ дещо несподіваного спрямування, адресований не органам влади держав – членів Ради Європи, а безпосередньо політичним партіям та їх керівним органам. На жаль, до збірника не увійшла опублікована лише у травні 2009 року Пояснювальна доповідь до Кодексу належної практики щодо політичних партій.

Нарешті, до четвертої групи документів Венеціанської Комісії увійшли **висновки** Комісії стосовно питань України – як щодо виборчого законодавства, так і стосовно деяких інших питань конституційного права. У галузі виборчого права сюди включені **висновки** щодо Законів України «Про вибори народних депутатів України» (2006 рік) та «Про Державний реєстр виборців» (2007 рік), **висновок** 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** щодо виборчого законопроекту, внесеного народними депутатами України О.Лавриновичем та А.Портновим (2009 рік). Сюди ж включені **висновки** щодо українського законодавства про політичні партії (2002 рік) та щодо законопроектів «Про мирні збори в Україні» (2006 рік) та «Про парламентську опозицію в Україні» (2007).

До цієї ж групи включені документи щодо одного з найбільш спірних аспектів конституційного права України – проблеми так званого «імперативного мандата» депутатів. Венеціанська Комісія свого часу тричі зверталася до цієї проблеми протягом тривалого і суперечливого процесу «конституційної реформи», яка завершилася прийняттям 8 грудня 2004 року змін до Кон-

ституції України. До збірника увійшли два **висновки** 2007 року Венеціанської Комісії щодо законодавчих актів, які запроваджують механізми реалізації «імперативного мандата» народними депутатами України та депутатами місцевих рад.

Другу частину збірника складають документи інституцій Ради Європи – Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів і Конгресу місцевих та регіональних влад.

Відкривається ця частина Європейською Конвенцією про обчислення строків 1972 року – документом, який дає відповідь на деякі несподівано дискусійні питання щодо визначення строків проведення чергових виборів в Україні.

**Резолюція 1320 та Рекомендація 1595 Парламентської Асамблеї 2003 року**, як і **Декларація Комітету Міністрів 2004 року**, присвячені високій оцінці згаданого вище Кодексу належної практики у виборчих справах, ухваленого Венеціанською Комісією 2002 року, надають йому статусу еталонного документа (*reference document*) Ради Європи. Подібну функцію стосовно Кодексу належної практики щодо референдумів (ухвалений Венеціанською Комісією 2007 року) виконують **Рекомендація 1821 Парламентської Асамблеї 2007 року** та **Декларація Комітету Міністрів 2008 року**.

Гостра політична криза 2007 року в Україні знайшла своє відображення у **Резолюції 1549 Парламентської Асамблеї 2007 року** «Про функціонування демократичних інституцій в Україні», яка відгукнулася на відомі події рядом важливих положень, зокрема стосовно того, що «дострокові вибори є легітимним демократичним інструментом для обрання та контролю народом влади, що діє від його імені», – положення, яке вже стало цитованим в інших документах Ради Європи.

Важливе значення для формулювання європейських стандартів у виборчих справах мають **Резолюція 1459 Парламентської Асамблеї 2005 року** «Про усунення обмежень на право голосу», а також відома **Рекомендація R (99) 15 Комітету Міністрів** «Про висвітлення в засобах масової інформації виборчих кампаній».

Важливе значення для становлення і розвитку демократії у європейському регіоні мають **Рекомендації Комітету Міністрів 2001 року** Res (2001) 19 «Про участь громадян у місцевому публічному житті», 2003 року – Res (2003) 3 «Про збалансоване представництво жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних і суспільних рішень» та особливо **Рекомендація Res (2003) 4** «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній».

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

Друге видання збірника містить суттєво розширений (порівняно з першим виданням 2008 року) перелік документів Ради Європи та її органів. У деяких з документів, що входили до першого видання збірника, уточнено редакцію перекладу окремих положень.

Усі матеріали, включені до збірника, становлять великий інтерес для українських фахівців у галузі виборчого чи, ширше, конституційного права, а також організації виборів. Вони тим більше цінні, що перед українським законодавцем постало завдання продовжити вдосконалення виборчого законодавства України шляхом як його кодифікації, так і новелізації. Поряд з тривалим процесом розробки проекту Виборчого кодексу України має місце низка спроб реформувати, часом радикально, виборчу систему для парламентських та місцевих виборів в Україні.

Зауважимо, що з кожної з актуальних, часом гострих, проблем подальшого розвитку національного виборчого законодавства можна знайти цікаві критичні або стимулюючі ідеї у документах, що увійшли до цього збірника матеріалів європейського конституційного та, зокрема, виборчого доробку.

Інститут виборчого права висловлює щирі вдячність Європейській Комісії за демократію через право Ради Європи за підтримку у підготовці цього надзвичайно корисного видання.

*Ю. Ключковський,*

*народний депутат України,  
президент Інституту виборчого права*

---

---

# ДОКУМЕНТИ ВЕНЕЦІАНСЬКОЇ КОМІСІЇ

## ВИБОРИ

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», «спадщина». 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 до 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 наполягати 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 бар'єра, 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 резервовані 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 надавала 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 довготермінової 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 складали 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, коли 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 (ОНР), 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 стосується не 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 своєму 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.

\*\* Серед іншого (лат. – прим. ред.)

<sup>8</sup> Пор. 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 регулюванні, яке діяло у той час. Команда експертів Комісії виконала цю роботу і підготувала 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 Молдови ще від 1993 року, охоплюють ряд висновків щодо виборчої реформи. Подібно у листопаді 1998 року Комісія спрямувала місію до Белграда і Пріштіни 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 (Сараєво, 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 демократії) 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 та-

<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.

кож 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 НБСЄ 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 ОБСЄ/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.

Найdaleше зайшла співпраця з ОБСЄ/БДПЛ. Як недавно було зроблено у випадку Азербайджану, Комісія консультувала ОБСЄ/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, які брали участь у розробці меморандуму щодо Білорусі (див. вище) і в ревізії вірменського та албанського виборчих законів у 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.

---

<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.

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 інституціоналізувати 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.

## 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 –

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

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

\* 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.)

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.

## **А. Засади й запровадження**

### **1. Вступ**

#### **а. 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, як і 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>.

#### **б. 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.

---

<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 // «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 // 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.

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 незмінюваним принципом<sup>27</sup>. Такої незмінності, 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 заборонає законодавче встановлення загальнонаціонального бар'єра<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 бар'єр 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

<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.

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

<sup>29</sup> Статті 149.1 і 152.

<sup>30</sup> Стаття 64.

змін перед кожними виборами. Таке рішення відображало 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 «конституціалізованої» виборчої системи, полягає у передбаченні у Конституції, що при змінах виборчого закону на найближчих виборах застосовується 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 породжуватимуть 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 досконалим 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*.

---

<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».

<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.

#### 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 за умови, що підстави для цього ясно і вичерпно викладені у законі (наприклад, неясні посилання 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 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 приховані 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 включає представників партій, що 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 пари-

<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 відзначалося, що можливість відкликання слід скасувати.

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

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

тет 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, за умови, 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 включають 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 надмірною.

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>.

*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;

---

<sup>40</sup> Стаття 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.

<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 Шалоцкі (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.



- 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 збільшується 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 конституційного 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 ділянці. Це дає можливість уникнути двох крайнощів: скасування виборів у цілому, хоча правопорушення вплинули лише на малу територію, і відмову від скасування че-

<sup>47</sup> Bernard Owen. Le contentieux électoral: étude comparative // 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, p. 9; CDL (99) 40, p. 3.

<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.

рез 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*.

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 вима-

---

<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?).

<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.

гається 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 передвиборної 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 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 висновок, 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 вибрати 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

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

<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.

<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.

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 бар'єра не застосовується до організацій 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.

---

<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.

<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.

- 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.

*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 таємне 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

<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 // «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. // «New trends in electoral law in a pan-European context» (примітка 21), pp. 12ff.; The constitutional principles of electoral law // Seminar at the Council of Europe (див. вище, примітка 21), pp. 17ff.

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.

b. 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 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>.

---

<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).

<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 // «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, Gantchev v. Bulgaria, D.R. 87, p. 130.

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 підставі 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 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

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

<sup>83</sup> Пор.: 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).

<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 вирокі. 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.

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 повинен бути обмежувальним.

е. 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), 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>.

ф. 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>.

г. 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 вимагаються зібрати, не повинна перевищувати 1% електорату<sup>95</sup>. Вимога до партій, які

---

<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.

<sup>90</sup> CDL(99)51, p. 6 ; CDL(2000)2, p. 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. Csalótzky G. (примітка 46) pp. 45-47.

<sup>93</sup> Pop. Garrone P. Options pour la législation électorale (примітка 46), p. 102.

<sup>94</sup> CDL(98)10, p. 10.

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



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.

### а. Складові, що утворюють спільний європейський конституційний доробок

#### аа. 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.

#### бб. 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.

#### сс. Рівність можливостей

Рівність можливостей для партій та кандидатів означає насамперед, що до всіх кандидатів, незалежно від того, як вони висунуті, застосовуються ті ж

<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.

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

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 зазнавати 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, упередже-

---

<sup>99</sup> З цього приводу див.: Керівні принципи щодо заборони та розпуску політичних партій та подібних заходів, CDL-INF(2000)001.

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

<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.

ність 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 видатків допомагає запобігти незаконному фінансуванню і, дійсно, купуванню 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 відсотка у населенні<sup>113</sup>.

Вжиття позитивних заходів для виправлення минулих нерівностей, легальних чи *de facto*\*, 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

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

<sup>106</sup> Див., наприклад, CDL(2000)2, pp. 8-9.

<sup>107</sup> Пор. CDL(99)51, р. 6.

<sup>108</sup> Див.: Керівні принципи та Доповідь щодо фінансування політичних партій, 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, P. 11.

<sup>113</sup> CDL-INF(2000)4, р. 14.

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

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

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*\* європейського виборчого доробку.

**в. 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 бар'єр; третім є кількість мандатів на округ – чим менше мандатів, тим більше бар'єри 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 найкраща 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 задалеко, наприклад, вимагаючи (абсолютної більшості поданих голосів та) підтримки третини від кількості зареєстрованих виборців для обрання у першому турі<sup>121</sup>.

---

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

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

<sup>116</sup> Див., наприклад, CDL(99)41, р. 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, р. 24; пор.: Bieliunas E. (примітка 81), pp. 90-91.

<sup>118</sup> CDL(2000)77, р. 3.

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

<sup>120</sup> Пор. CDL(99)40, р. 7.

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

У загальному, національна виборча система повинна оцінюватися із співвіднесенням до національних обставин: наприклад, прийняття Україною системи, за якою половина мандатів заміщується у одномандатних округах на підставі відносної більшості, а інша половина – на пропорційній основі з 4% бар'єром 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 сформувати 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>.

<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.

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.

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.

**b. Свобода волевиявлення виборців та дії проти виборчих фальсифікацій**

aa. 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>.

bb. *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 ділянці та результатів на кожному рівні (наприклад, виборча ділянка, 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*\*: 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 вибору 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.

\* 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 переваги 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 Люксембурзі<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 переваги – 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 перевагиного 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 перевагиний голос.

Система перевагиного 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; бар'єр 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 таємність традиційно присутня як окремий принцип, вона є одним із аспектів свободи виборців, оскільки її мета – захист виборців від тиску, якого вони можуть зазнати, якщо інші знатимуть, як вони проголосували.

---

<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.



Таємність повинна стосуватися всієї процедури, 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 спільною, 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.

Ось чому за умови дотримання основних принципів Венеціанська Комісія визнає чинність різних виборчих систем та різних підходів до організації

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

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

<sup>148</sup> Поп.: 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> Поп.: European Court of Human Rights, Matthews v. United Kingdom judgment of 18 February 1999, ECHR 1999-I, paras. 36ff.

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, галузі 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 48th 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 44th 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. Battaglioni).

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.*

**ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ**  
**НАГЛЯДОВИЙ ОРГАН РАДИ ЄВРОПИ**  
**У ВИБОРЧИХ СПРАВАХ**

**Вступ**

1. З часу свого заснування Венеціанська Комісія (далі – Комісія) була і є органом Ради Європи, відповідальним за виборчі справи, за винятком спостереження, що входить до сфери повноважень Парламентської Асамблеї Ради Європи та Конгресу\*.

2. Ця діяльність у виборчій сфері має різні форми:

- порівняльна робота, яка привела до розробки кількох текстів, що встановлюють стандарти, зокрема Кодексу належної практики у виборчих справах та Кодексу належної практики щодо референдумів;

- висновки щодо законодавства держав – членів, чи, точніше, щодо законопроектів, які могли після цього бути зміненими у світлі зауважень Комісії; ці висновки звичайно готуються спільно з ОБСЄ/БДПГЛ;

- допомога виборчим комісіям під час виборчого процесу та тренінги у виборчих справах для учасників виборів (виборчі комісії, політичні партії, громадські організації та, понад усе, судді);

- база даних «VOTA», зібрання виборчого законодавства держав – членів Комісії<sup>1</sup>;

- допомога місіям Парламентської Асамблеї спостереження за виборами.

3. Як Європейська Комісія за демократію через право Комісія відповідальна за конституційні питання. З часу свого заснування вона також має справу з питаннями, що стосуються виборів, оскільки демократію не можна уявити без виборів, які відповідають низці принципів, що гарантують їх демократичну природу.

4. У деяких випадках Комісія повинна була втручатися у критичних ситуаціях. Наприклад, в Албанії у 1997 році, де вона допомогла розробити проект переглянутого виборчого кодексу, щодо якого міг бути досягнутий певний рівень консенсусу та який міг би привести до виборів, що відновили б владу у державі, яка просто перестала функціонувати; у Чорногорії у 2005 році, де виникла необхідність оцінити норми, які мали бути застосовані під час референдуму щодо незалежності; та у Грузії під час періоду після «революції троянд», коли було необхідно зробити все можливе, щоб забезпечити довіру до виборів, незважаючи на низку таких проблем, як реєстри виборців.

5. Мета цього документа – дати огляд діяльності Комісії у виборчій сфері. Виклад починається з представлення Ради з демократичних виборів, органу, підпорядкованого Венеціанській Комісії, який відповідальний за виборчі питання, а тому продовжує розглядати різні типи інструментів, що застосовуються на виборах. Діяльність, що стосується політичних партій, що є невіддільними від виборів, буде лише коротко згадана.

\* Мова йде про Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи (прим.ред.).

<sup>1</sup> <<http://www.venice.coe.int/VOTA>>.

### Рада з демократичних виборів

6. Рада з демократичних виборів є органом, підпорядкованим Венеціанській Комісії, який відповідає за виборчі питання. Він сформований з представників Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї та Конгресу. До участі у її роботі заохочуються також Європейський Парламент, Європейська Комісія, Бюро з демократичних інституцій та прав людини (БДПЛ) та Парламентська Асамблея Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), а також Асоціація європейських організаторів виборів (АСЕЕЕО).

7. Метою Ради з демократичних виборів є забезпечення співпраці у виборчій галузі між Комісією як правовим органом, Парламентською Асамблеєю та Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи, політичними органами, відповідальними за спостереження за виборами, та іншими європейськими гравцями у цій галузі. Рада з демократичних виборів також підтримує і поширює спільні європейські цінності – принципи європейського виборчого доробку, встановлені у Кодексі належної практики у виборчих справах, який ми тепер розглянемо.

### Кодекс належної практики у виборчих справах

8. Кодекс належної практики у виборчих справах<sup>2</sup> є найважливішим документом Ради Європи у цій галузі, і Комісія ґрунтовно посилається на нього у своїх висновках щодо національного законодавства. Парламентська Асамблея і Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи схвалили Кодекс, а 13 травня 2004 року Комітет Міністрів прийняв офіційну декларацію, яка закликає уряди, парламенти та інші відповідні органи влади у державах – членах брати до уваги Кодекс належної практики у виборчих справах та враховувати його, в межах їх національних демократичних традицій, при розробці та застосуванні виборчого законодавства.

9. Цей документ містить виклад основних норм європейського виборчого доробку. Ці норми є насамперед традиційними конституційними принципами виборчого права: загальне, рівне, вільне та пряме виборче право і таємне голосування, а також періодичність виборів. Вільне право голосу означає свободу виборців не лише виражати, але також і формувати свою думку. Кодекс також встановлює рамкові умови для застосування цих принципів, як відповідність основним правам, стабільність виборчого законодавства, а також процедурні гарантії, як організація виборів безстороннім органом та ефективна система оскарження і спостереження.

10. На доповнення до Кодексу належної практики у виборчих справах тепер існує Кодекс належної практики щодо референдумів<sup>3</sup>, який також схвалений Асамблеєю та Конгресом і отримав підтримку Комітету Міністрів.

11. Комісія також підготувала *Кодекс належної практики щодо політичних партій*<sup>4</sup>, який у єдиному документі викладає норми, що стосуються політичних партій. Цей документ, адресований самим партіям, а не державам – членам, наголошує на дотриманні демократії всередині політичних партій.

---

<sup>2</sup> CDL-AD (2002) 023rev.

<sup>3</sup> CDL-AD (2007) 008.

<sup>4</sup> CDL-AD (2009) 002.

### Порівняльна робота

12. Не вся порівняльна робота, проведена Комісією у виборчій сфері, приводить до розробки проектів керівних принципів.

13. Стосовно виборчих справ, як і в інших галузях, Комісія проводить *семінари UniDem* (Університети демократії) за участю спеціалістів високого рівня (відомі політичні чи наукові діячі, члени конституційних судів чи еквівалентних органів), які організуються спільно Комісією та, наприклад, університетом чи конституційним судом. Останні семінари щодо виборчих справ стосувалися таких тем:

- Контролюючи виборчий процес (конференція, проведена у Мадриді 24-25 квітня 2009 року за сприяння іспанського співголови Комітету Міністрів);
- Скасування результатів виборів (Валетта, 14-15 листопада 2009 року);
- Передумови демократичних виборів (Бухарест, лютий 2006 року);
- Організація виборів безстороннім органом (Белград, червень 2005 року);
- Європейські стандарти виборчого права у сучасному конституціоналізмі (Софія, травень 2004 року).

14. Кожного року, починаючи з 2005, Комісія також організовує *Європейську конференцію органів управління виборами*, у якій беруть участь запрошені з інших континентів. Конференція 2009 року буде проводитися у Нідерландах. Понад 60 учасників, включаючи голів і членів виборчих комісій, представників міжнародних організацій та інших експертів з виборчого права, взяли участь у конференції 2008 року щодо дистанційного голосування, яка відбулася у Брюсселі.

15. Порівняльні дослідження включають:

- Кілька досліджень щодо меншин і політики:

Загальне дослідження щодо «виборчого права та національних меншин», яке показує усі аспекти виборчих систем, більшість з яких не є специфічними для цих систем, які сприяють – або перешкоджають – представництву меншин<sup>5</sup>;

Доповідь про виборчі норми та позитивні дії для представництва національних меншин у процесі прийняття рішень у європейських країнах<sup>6</sup>;

Доповідь про подвійне голосування для осіб, що належать до національних меншин<sup>7</sup>.

- Доповідь про бар'єри та інші особливості виборчих систем, які ставлять перешкоди партіям у доступі до парламенту<sup>8</sup>;

- Доповідь про виборче законодавство та виборчі адміністрації у Європі – синтетичне дослідження повторюваних складностей та проблемних питань<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> CDL-INF (2000) 004.

<sup>6</sup> CDL-AD (2005) 009.

<sup>7</sup> CDL-AD (2008) 013.

<sup>8</sup> CDL-AD (2008) 037.

<sup>9</sup> CDL-AD (2006) 018.

16. Основна мета цього дослідження полягає в установленні повторюваних складностей та слабких місць у виборчому законодавстві та виборчій адміністрації в Європі у світлі відповідних міжнародних стандартів та належних практик. Виходячи із спостереження, що низка виборів не узгоджувалася з принципами європейського виборчого доробку, воно досліджує причини у законодавстві чи у практиці, які призводять до такої ситуації. Встановлені проблеми включають таке: загальні законодавчі рамки можуть бути надто складними або нестабільними; органи, відповідальні за організацію виборів, не завжди дійсно незалежні, а роль тих, хто має владу їх призначати, часто панівна; їх функціонуванню часто бракує прозорості, і вони можуть бути недостатньо навчені; реєстри виборців часто залишають бажати кращого, чи то через маніпуляції, чи й без них; процедури реєстрації кандидатів також можуть суперечити принципу загального виборчого права; передвиборна агітація є іншою областю, де спостерігається багато порушень, включно з упередженим використанням засобів масової інформації, втручанням органів публічної влади, нерівним та непрозорим фінансуванням агітації, обмежень на користування основними правами під час агітації. Доповідь розглядає перебіг голосування та засоби уникнення шахрайства під час голосування та під час підрахунку голосів, зокрема через забезпечення прозорості передачі результатів; нарешті, процедура оскарження до незалежних та безсторонніх органів є вирішальною для забезпечення того, щоб виборчий закон не залишався *lex imperfecta* \*.

17. Комісія прийняла близько тридцяти порівняльних документів щодо виборчих питань. Найближчим часом буде прийнято дослідження щодо представництва жінок у політиці.

### Висновки

18. Підготовка висновків, що є основною діяльністю Комісії, є також досягненням у галузі виборів. На сьогодні було ухвалено близько шістдесяти висновків.

19. Як правило, Комісія надає свій висновок щодо законопроектів, а не щодо законів, які набрали чинності, так щоб дати уряду можливість внести зміни до законопроекту та привести його у відповідність з нормами європейського виборчого доробку, перш ніж подавати до парламенту.

20. Декілька останніх років більшість висновків Комісії з виборчих питань були підготовані спільно з ОБСЄ/БДПЛ.

21. Комісія була особливо активною при розробці виборчих висновків стосовно Албанії, Вірменії, Азербайджану, Боснії і Герцеговини, Грузії, «колишньої югославської республіки Македонії» та України.

22. Як і інші висновки Комісії, висновки з виборчих питань готуються на основі персональних висновків членів Комісії чи інших експертів, у тому числі, якщо необхідно, експертів ОБСЄ/БДПЛ. Метою є забезпечити, щоб законопроект відповідав міжнародним нормам, викладеним у Кодексі належної практики у виборчих справах. Законодавство завжди досліджується у контексті. Наприклад, Комісія бере до уваги звіти про спостереження, підготовані Парламентською Асамблеєю та Конгресом, а також ОБСЄ/БДПЛ, щоб

---

\* Незавершений закон (лат. – прим.ред.).



визначити потенційні слабкі місця, які могли б бути виправлені; такі недоліки можуть включати недотримання поваги до свободи і різноманітності засобів масової інформації, партійно-політичну маніпуляцію чи порушення при підрахунку голосів. Те, що зазначені вище органи подають документи до Ради з демократичних виборів, є подальшою гарантією, що їх внески беруться до уваги. Ці положення повинні розглядатися не лише у загальних термінах, але й у взаємозв'язку з іншими законами і підзаконними актами: наприклад, національний бар'єр є вищою перешкодою, якщо заборонені окремі кандидатури або виборчі об'єднання кількох партій; більшість, яка вимагається виборчими комісіями, змінюється залежно від того, як вони призначаються; обмеження на певний тип реклами під час передвиборної агітації (наприклад, розклеювання листівок) має більший або менший вплив залежно від того, які інші можливості надаються кандидату, що балотується на виборах.

### **Конкретна допомога та навчальна діяльність**

23. Допомога, яку Комісія вперше почала надавати центральним виборчим комісіям понад десять років тому, стала значно ширшою протягом кількох останніх років. Недавно були скеровані експерти до Вірменії, Азербайджану, Грузії та Молдови.

24. Комісія проводить навчальні семінари щодо організації виборів, призначені для осіб, уповноважених застосовувати виборче законодавство: членів виборчих комісій, суддів, що розглядають виборчі спори, представників політичних партій чи спостерігачів на виборах. Досі такі семінари відбулися у таких країнах: Албанія, Вірменія, Азербайджан, Грузія, Молдова, «колишня югославська республіка Македонія» та Україна.

25. На цей час більшість із допомогівих та навчальних заходів відбувалися у передвиборному контексті чи принаймні незадовго перед виборами. Проте це довготермінове завдання, і, як і щодо іншої діяльності Комісії, існує намір перевести її з допомоги у крайніх ситуаціях у постійну діяльність. Адміністратори виборів та спостерігачі не можуть набути необхідної компетентності протягом кількох днів, і насичений справами період виборчого процесу не завжди найкращий час для цього.

### **Висновок**

26. Протягом більш як 15 років Венеціанська Комісія була і є європейським мозковим центром у виборчих справах. Вона набула величезного досвіду, і більшість експертів у цій галузі недавно стали членами Комісії. Якщо спочатку вона надавала тільки термінову допомогу, то тепер Комісія встановлює стандарти, наприклад, через Кодекс належної практики у виборчих справах, і після цього забезпечує, через конкретну допомогіву діяльність, їх застосування як у законодавстві, так і в практиці. У той же час вона проводить порівняльну роботу, яка може набирати практичного вигляду, як *Європейська конференція органів управління виборами*, чи більш академічної форми, як *семінари UniDet*. За винятком спостереження за виборами, у якому вона, тим не менше, часом надає свою допомогу, Венеціанська Комісія відіграє важливу роль у всіх теоретичних і практичних аспектах пов'язаної з виборами діяльності Ради Європи.

**КОДЕКС НАЛЕЖНОЇ ПРАКТИКИ  
У ВИБОРЧИХ СПРАВАХ**

**КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ТА ПОЯСНЮВАЛЬНА ДОПОВІДЬ  
ухвалені Венеціанською Комісією на 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 кодекс належної практики виборів, що може бути базованим на деяких з основних пропозицій, що знаходяться у додатку, і які були прийняті за основу цієї резолюції, з урахуванням того, що такий кодекс повинен включати диспозиції, які розповсюджуються на передвиборчий, виборчий періоди та на період безпосередньо після виборів.

iii. до тієї міри, яку дозволяють наявні ресурси, підготувати звіт 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, на решті, вони лежать в основі Кодексу належної практики 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 пояс-

---

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

новальній записці, що додається до доповіді, на базі якої Асамблея ухвалила була свою резолюцію (Док. 9267). У ньому також враховані результати роботи Венеціанської Комісії в галузі виборів, що резюмуються в документі CDL (2002) 7.

## КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ЩОДО ВИБОРІВ

ухвалені Венеціанською Комісією на 51 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 і, по суті, має бути обмежене певними умовами:

##### a. 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).

##### b. 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.

##### c. 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.

**d. 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 таких критеріїв:

- i. списки виборців мають бути постійними;
- ii. вони мають оновлюватися 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 внесенного 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, яка 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 передвиборної агітації;

- vi. якщо кандидат або партія повинні 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 відповідного округу, чисельність громадян, що в ньому проживають (включно з неповнолітніми), чисельність зареєстрованих виборців і, можливо, чисельність фактично голосуючих мешканців. 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 густиною 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, наскільки можливо, 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**

a. 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.

b. 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.

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

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

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

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

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

b. 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).

c. 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**

a. 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 в ув'язненні, або людей з обмеженими можливостями пересуватися, або осіб, що проживають за кордоном, виключаючи всяку можливість махінацій і залякування;
- iv. електронне голосування може бути використане лише в тому випадку, якщо воно безпечне й надійне; зокрема, виборці 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 повинні також мати доступ до всіх протоколів;
- xiv. передача результатів вищому органу має здійснюватися в прозорий спосіб;
- xv. держава повинна карати будь-яку фальсифікацію 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, які проголосували, не повинні бути оприлюднені.

d. Порушення таємниці голосування має тягти за собою накладення санкцій.

#### **5. Пряме голосування**

Обирати прямим голосуванням 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 чи 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 повинні 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.

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

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

#### **3.3. Існування дієвої системи оскарження**

a. Інстанцією, до якої спрямовують скарги з усіх виборчих питань, має бути виборча комісія або суд. Стосовно виборів у парламент може бути пе-

редбачена змога оскарження до парламенту як до першої інстанції. У всякому разі слід передбачити можливість остаточного оскарження до суду.

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

c. 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.

d. Компетенція органу з розгляду скарг має поширюватися, зокрема, на такі питання, як право обирати – включно зі списками виборців – і бути обраним, відповідність кандидатур установленим вимогам, належне дотримання норм, що регулюють проведення передвиборної агітації, і результати виборів.

e. 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.

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

g. 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.

i. 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.

### ПОЯСНЮВАЛЬНА ДОПОВІДЬ

ухвалена Венеціанською комісією на 52 пленарній сесії,  
(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.

---

\* За посадою (лат. – прим. ред.).

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 захист прав людини та основоположних свобод, 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

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

<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 «Жітона 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. висезгадане рішення у справі «Мат'є-Моен і Клерфей», стор. 23.

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 виписані 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 існує 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 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. Крім того, згідно з Європейською Конвенцією про громадянство<sup>9</sup>, особи, котрі мають подвійне громадянство, можуть користуватися такими ж виборчими правами, що й інші громадяни<sup>10</sup>.

---

<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. 68.1 і 69.2 Конституції Іспанії та ст. 59.1 Конституції Румунії.

<sup>7</sup> Див. ETS 144.

<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.

с. По-третє, на право обирати та/або бути обраним можуть поширюватися 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, як виглядає, 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 проживають 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.

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 громадянських прав впливати *ipso jure*<sup>\*\*</sup>.

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 вагомим інтересам суспільства, може виявитися цілком законною.

<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.

<sup>\*\*</sup> В силу закону (лат. – прим. ред.).

## 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, щоб муніципальні (місцеві) органи влади призвичаїлися щороку, а в той самий порі виконувати всі покладені на них обов'язки з приведення списків в актуальний 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 необгрунтованого 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 відповідного виборчого округу, або виборцями, зареєстрованими на відповідній виборчій ділянці;
- vi. для того, щоб особи, які змінили своє місце проживання або досягли встановленого в законі мінімального віку вже після дати оприлюднення 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, можливо, стикаються з якимись серйозними

труднощами при зборі потрібної кількості підписів – за умови, що вимога про збір підписів не використовується 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 передвиборної агітації, оскільки несвоєчасність посвідчення кандидатур може поставити деякі партії або кандидатів в нерівне становище щодо здатності вести агітацію.

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. Така практика виглядає більш ефективною, ніж збір підписів. Однак розмір цієї застави й число голосів, які треба набрати для її відшкодування, не мають бути надмірними.

## 2. Рівність виборчого права

10. Рівність у питанні виборів охоплює цілий ряд аспектів. Одні стосуються рівності виборчого права – цінності, яку поділяють на всьому континенті, – тим часом як інші аспекти виходять за межі цієї концепції, через що вважати, що вони відображають якийсь спільний стандарт, не можна. Що ж стосується 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 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 одно-

<sup>15</sup> CDL (99) 66, стор. 9.

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

мандатні 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 прав

13. *Рівність виборчих прав* 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 відповідного 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 (абсолютної чи відносної більшості) виборчих систем, не виключена можливість іншого типу передвиборчих 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 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 одноман-

---

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

<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.



датним 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 вирішення 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 має спонукати державу ставитися до них безсторонньо й однаковою мірою застосовувати до всіх ті ж норми закону. Так, вимога щодо *нейтральності* поширюється на *передвиборну 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 можливостей (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 полягає в тому, щоб надати основним політичним силам змогу виражати свої думки в провідних органах масової інформації країни, і щоб усі політичні сили мали право проводити свої зустрічі, 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 повинні створювати перешкод для входження осіб, що належать до меншин, до складу виборного органу.

23. Принципу рівності не суперечать деякі заходи, що вживаються для забезпечення мінімального представництва меншин – шляхом визначення квоти місць<sup>23</sup> або встановлення винятків зі звичайних правил розподілу місць (наприклад, незастосування процентного бар'єра до партій, що представляють 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

---

<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.

<sup>24</sup> Як це має місце в Німеччині та Польщі. Румунське законодавство передбачає представництво організацій національних меншин навіть у тому разі, якщо кількість голосів, які вони отримали, 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.

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 закритими 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 порівну, 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**

a. 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.

b. 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 вимагають більш вагомі суспільні інтереси. Органи державної влади також мають дати виборцям змогу 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 суттєву 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.

c. 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 перешкоджали голосувати або віддавати свій голос відповідно до своїх намірів, від кого б такі погрози не виходили – від влади або від окремих осіб; такого роду діям держава зобов'язана запобігати і карати за них.

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

### 3.2.2. Процедури голосування

29. Процедури 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 напрямів, можна вважати, що в такому разі допустити порушення буде складно, а про об'єктивність голосування слід судити за двома основними критеріями: кількості виборців, що проголосували, проти кількості виборчих бюлетенів в скриньці для голосування. Перший показник можна встановити за кількістю підписів у списку виборців. Однак людська природа 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 скриньці для голосування з врахуванням анульованих і невикористаних бюлетенів із числом виборчих бюлетенів, отриманих відповідною виборчою дільницею, 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, не ефективно – 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 приготовані 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 поста-

---

<sup>28</sup> Див. далі розділ I.4.

вити 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 дорученням**

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 дорученням можна допускати за умови дотримання дуже суворих правил – знову ж таки з метою запобігти порушенням; число доручень, 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 – тою мірою, якою немає ризику порушень або залякування, – хворим, що перебувають на стаціонарному лікуванні в лікарнях, особам, що перебувають в ув'язненні, особам з обмеженими можливостями пересування 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* не бажано, 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 змушували 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 запровадження. 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 перерахунку 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 зламу, 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 місцевих або міжнародних спостерігачів. Кількість примірників протоколів має бути достатня для того, щоб усі згадані вище 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 органу.

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

48. На практиці час, потрібний для підрахунку голосів, часто залежить від ефективності роботи голови дільничної виборчої комісії. Цей час може коливатися в досить істотних межах, 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 ретельно проводилося голосування й підрахунок голосів, значення етапу передачі результатів – цієї вкрай важливої операції – дуже часто недооцінюють, а тому її слід провадити відкрито й прозоро. Передача відомостей 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 прозорість 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 по-

<sup>29</sup> CDL (2000) 2, стор. 9.

ширеним порушенням виборчого права. Будь-які інші форми контролю одного виборця за голосуванням іншого мають так само бути заборонені. Голосування за дорученням, 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 може свідчити 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 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 виборчих органів<sup>32</sup>. У цьому випадку поняття «місцеві збори» включає вибори у всі дорадчі органи країни на рівні, нижчому від національного<sup>33</sup>. З іншого боку, хоч у багатьох країнах президент республіки обирається також шляхом прямих виборів, у кожній окремій державі це питання визначається в конституції.

### 6. Періодичність виборів

57. I Міжнародний пакт про громадянські й політичні права<sup>34</sup> і Додатковий протокол до Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод<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 загальноєвропейського виборчого доробку 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;

---

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

<sup>31</sup> Див. рішення ЄСПЛ № 9267/81 у справі «Матъе-Моен и 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.



- Другою умовою є 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 створення політичних партій. Дотримання цих свобод є суттєво важливим, а особливо під час передвиборної агітації. *Обмеження* цих основних прав мають відповідати Європейській Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод й у цілому вимозі про те, щоби вони були засновані на нормах закону, відповідали суспільним інтересам і принципіві 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 використовувати 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 і 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 – обгрунтовано 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 комісій і визначення меж виборчих округів. Найчастіше – обгрунтовано 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. Нарешті, 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 намага-

---

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

тиметься 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 підрахунку 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, будучи адміністративною структурою, що здійснює зв'язок з місцевими органами влади й іншими нижчими комісіями з таких питань, як, скажімо, складання й поновлення 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 інша 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 вико-

<sup>37</sup> Див. вище главу I.2.3.

навчій 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 повинна б мати можливість впливати на персональний склад виборчих комісій<sup>38</sup>.

77. У цілому ж органи, що призначають членів виборчої комісії, не повинні мати право 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 баряться 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>38</sup> Пор. CDL-AD (2002) 7, пп. 5,7 і далі, 54.

<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: партійні місцеві спостерігачі, що є прихильниками тієї або іншої партії або кандидата, громадські\* місцеві спостерігачі та міжнародні (безсторонні) спостерігачі. 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 повинно давати 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>.

\* В англійському оригіналі вжито термін «non-partisan», що може перекладатися як «непартійні», «безсторонні». Проте в українському виборчому праві цю категорію місцевих, національних спостерігачів прийнято називати «громадськими» (прим. ред.).

<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 результатів виборів: заперечувати їх хтось може з підстав порушення процедур голосування. Так само це стосується 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 передвиборну агітацію, і доступом до ЗМІ та джерел фінансування партій.

93. Існує два можливих рішення:

- заяви про оскарження можна скеровувати у звичайні суди, спеціальний суд або в конституційний суд;
- заяви про оскарження можна скеровувати у 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 іншій 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 має змогу 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 щодо скарг не можуть служити підставою для перенесення дати виборів, їх варто ухвалювати не після, а до виборів. Рішення за результатами виборів також мають ухвалюватися досить оперативно, а надто в обставинах напруженої політичної ситуації. Це означає, що терміни подачі скарг 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 скаргу, 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 – здатними скористатися зі спеціального формуляра для подачі заяви про оскарження<sup>41</sup>. Слід боротися з формалізмом й уникати рішень про неприйнятність скарг, а надто в напруженій політичній ситуації.

---

<sup>41</sup> CDL (98) 45, стор. 11.

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	Верховний суд
Територіальна виборча комісія	Апеляційний суд
Окружна виборча комісія	Місцевий суд
Дільнична виборча комісія (у день виборів)	Місцевий суд

98. Суперечки, пов'язані зі списками виборців, які 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 відповідного 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 ознаки, 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 повинні мати повноваження *ex officio* вносити виправлення чи скасовувати рішення виборчих комісій нижчого рівня.

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 функ-

ціонують 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 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 часом 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, на якому б рівні політичного або економічного розвитку не 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 відображатися 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, відомості можуть бути спрямовані в прокуратуру.

110. В унітарних державах будь-які витрати, яких зазнали місцеві органи 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 право на публічне фінансування. Однак заради забезпечення рівності можливостей для всіх політичних течій публічне фінансування часом надають і

---

<sup>42</sup> Див. розділ I.2.3 вище.



політичним силам, що представляють значну частину електорату й висувають кандидатів на виборах. Фінансування політичних партій з публічних 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 уможливорює 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 потрібно для забезпечення дотримання принципів. По-друге, недостатньо, 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 з демократичних виборів на 15 сесії  
(Венеція, 15 грудня 2005 року)  
та Венеціанською Комісією на 65 пленарній сесії  
(Венеція, 16-17 грудня 2005 року)**

I. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD(2002)23rev, пункт II.2.b) 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 завчасно, щоб бути дійсно застосовною під час виборів.

**ДЕКЛАРАЦІЯ  
ПРО УЧАСТЬ ЖІНОК У ВИБОРАХ**

**ухвалена Венеціанською Комісією на 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 ВИБОРЧІ СИСТЕМИ:  
ОГЛЯД МОЖЛИВИХ РОЗВ'ЯЗКІВ ТА КРИТЕРІЇ ВИБОРУ**

**ухвалена Венеціанською Комісією на 57 пленарній сесії  
(Венеція, 12-13 грудня 2003 року)**

**на основі коментарів  
пана Крістофа БРОКЕ (експерт, Франція)  
та пана Алена ЛАНСЕЛО (заступник члена Комісії, Франція)**

**ВСТУП**

1. У будь-якому політичному суспільстві, розмір якого вимагає певного «розподілу праці» між тими, ким керують, і тими, хто керує, система представництва міститься в самому серці демократичної системи. Виборча система перебуває у самому центрі, оскільки її завдання полягає в тому, щоб перетворити волю суверенного народу у визначенні його законних представників, які несуть відповідальність від його імені за нагляд за виконавчими і законодавчими актами, і, хоча і не наділені зобов'язальним мандатом, є підзвітними у наступному раунді виборів.

2. Сформульовані за допомогою таких широких термінів, ці базові принципи демократії користуються одностайною згодою. Але ця згода завжди демонструє тріщини або навіть повністю розпадається, як тільки робиться спроба визначити процедури для їх застосування. Існує лише один «суверенний народ» чи декілька? Чи людська етнокультурна природа (національні меншини) або, принаймні, її мінлива присутність на території (поділ на округи) вимагає особливої уваги? Чи повинно представництво бути виключно політичним за природою (на партійній або ідеологічній основі), чи має брати до уваги культурні та соціальні фактори (релігія, стать, соціальна категорія тощо)? Чи треба догоджати потребі досягнення правлячої більшості шляхом терпимості до «спотворень» голосуванням шляхом відносної чи абсолютної більшості, чи після виборів дозволяти вільним представникам формувати коаліції, беручи до уваги усі виклики та баланс влади? Оскільки парламентські вибори не мають однакового значення у різних політичних системах (парламентських, президентських чи напівпрезидентських) і не є єдиними виборами, що проводяться в більшості демократичних країн (існують також субнаціональні, а іноді й наднаціональні вибори), чи не повинні вони розглядатись як складова більш широкої «виборчої системи», в якій може співіснувати кілька моделей представництва і, відповідно, декілька методів голосування, причому кожний компенсує наслідки іншого? Всі ці питання повинні бути у фокусі уваги фахівців і політиків.

3. Однак, що парадоксально, питання про виборчі системи, яке повинно привернути увагу всіх аналітиків, що займаються виборами, в цілому цікавить лише жменьку фахівців, хоча настільки сильно, аж до одержимості, що

вони швидко стають палкими прихильниками або непримиренними ворогами пропорційного представництва, залишаючи інших зовсім байдужими або, можливо, трохи зневажливими.

4. Цей парадокс, безсумнівно, існує головним чином через обов'язково неморальні, а для деяких людей аморальні сторони виборчих систем, які мають присмак «політичних інтриг», і, на жаль, відволікають від чистоти вічних принципів суверенітету народу, вираження загальної волі і легітимності виборних органів. Але політика, навіть демократична, це не лише принципи. Це також арена боротьби між усіма тими, хто мріє про завоювання законної влади. Закон і філософія тут важать менше, ніж історія та соціологія, що змушує нас погодитися з Моска стосовно того, що коли ми говоримо про те, що електорат обирає своїх представників, ми втрачаємо перспективу: «правда полягає в тому, що обрані представники роблять все від них залежне, щоб бути обраними своїм електоратом». І вибір конкретної виборчої системи є просто частиною арсеналу певного політичного об'єднання, яке бажає «бачити своїх представників обраними», для того щоб обрана асамблея якнайточніше відповідала їх власним очікуванням та інтересам.

5. Потрібно визнати, що різноманітність систем, які фахівці пропонують практикам, є такою, що задовольняє їх найширші мрії. Різноманітність систем, які пропонуються, не лише настільки широка, що може спантеличити, вона дозволяє отримати практично будь-який результат, начебто в кінцевому рахунку голоси виборців були менш важливі, ніж хитрощі тих, хто відповідає за розробку виборчого законодавства. Ален Лансело показав це (Commentary, No 73, 1996), використавши моделювання, що було здійснене на основі результатів в одному французькому регіоні, застосувавши 41 виборчу систему. Залежно від обраної системи, в межах 57 наявних мандатів, прагматисти отримали від 18 до 57 мандатів, а соціалісти – від 4 до 30!

6. Той факт, що існує такий «прогнозований» фактор впливу на результати виборів, означає, що йому треба надати увагу. Це і є метою цієї вступної доповіді. Перша частина, написана Крістофом Брокке, намагається певним чином упорядкувати величезну кількість можливих виборчих систем, а друга частина, виконана Аленом Лансело, робить спробу визначити основні критерії для вибору між різними системами, спираючись на кілька основних інтересів, які кожна система враховує певним особливим чином.

### Частина перша ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВИБОРЧИХ СИСТЕМ

7. Не існує задалегідь визначеної сталої класифікації виборчих систем. В цілому виборчі системи поділяються на три основні типи: системи абсолютної більшості або відносної більшості/«*first-past-the-post*»\*, системи пропорційного представництва і змішані. Проте в рамках цих основних типів існує практично необмежена кількість методів голосування. Лише стосовно систем відносної та абсолютної більшості Фредерік Бон<sup>1</sup> підрахував, що їх існує не

\* «Перший отримує мандат» -- загальноприйнята в англійській літературі назва системи відносної більшості (прим. ред.).

<sup>1</sup> BON, Frédéric. Les élections en France. Histoire et sociologie, Paris: Seuil, 1978. – P. 88-90.

менше вісімдесяти видів, і це на основі лише загальних критеріїв (кількість турів, методи підрахунку голосів, види виборчих округів\*). Таким чином, для того, щоб надати найкращий можливий облік різних форм, яких може набирати виборча система, ця доповідь буде зосереджена на визначенні їх основних характеристик.

8. Визначення виборчої системи як «системи процесуальних норм, що регулюють процес вираження голосів, які подаються у ході виборів, та їх перетворення в мандати»<sup>2</sup> дозволяє нам у першу чергу розподілити їх риси на дві основні категорії: перша складається з усіх факторів, що стосуються організації, проведення та процесу виборів, а друга складається з норм, пов'язаних із підрахунком голосів та розподілом мандатів.

9. Перша категорія охоплює норми, що регулюють порядок, в якому виборець здійснює своє право голосу. Оскільки ми торкнулися цієї сфери, виборчі системи повинні давати відповідь на п'ять питань, і при цьому можливі кілька варіантів відповідей:

- Яких виборців ви хочете запросити на голосування і, отже, яке виборче право слід застосовувати? Пряме загальне виборче право, непряме загальне виборче право або ступеневі вибори?

- На яких керівних принципах повинно бути засноване голосування? Чи намір полягає в наданні переваги принципу більшості, пропорційному представництву над змішаними системами?

- Як розділити електорат за виборчими округами?

- Який метод голосування буде доступним для виборців? Тут ми можемо розрізняти «категоричні» методи голосування (виборців просять зробити абсолютний вибір, зазначивши, що вони віддають перевагу одній партії або політичному руху, цим самим виключаючи всіх інших) і «порядкові» (згідно з якими виборці можуть оцінювати свій вибір).

- Скільки разів виборці повинні голосувати? Це питання стосується рішення про те, у скільки турів відбуватиметься голосування.

10. Друга категорія норм стосується способів підрахунку голосів і розподілу мандатів. У цьому контексті необхідно взяти до уваги чотири фактори:

- розподіл мандатів між виборчими округами;

- вибір способу розподілу мандатів між різними списками;

- визначення бар'єрів для виборів та бонусів, спрямованих на забезпечення того, щоб асамблея, обрана на основі пропорційного представництва, отримала правлячу більшість;

- розподіл місць у межах списків.

---

\* В оригіналі використовується подвійний термін - «constituency/electoral district», складові якого у контексті цієї доповіді слід вважати термінами-синонімами; у зв'язку з цим вказаний подвійний термін ми перекладаємо українським відповідником «виборчий округ» (прим. ред.).

<sup>2</sup> GARRONE, Pierre. L'élection populaire en Suisse. Etude des systems électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons / Faculté de Droit de Genève. Collection genevoise. - Basle - Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, 1991. - P. 11.

**1. КАТЕГОРІЯ 1: ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТА ПРОЦЕДУРИ,  
ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ПОДАННЯ ГОЛОСІВ**

**1.1. Пряме та непряме загальне виборче право, багатоступеневі вибори**

11. Перш ніж розглядати характеристики різних виборчих систем, необхідно визначити, який тип виборчої системи ви хочете обрати. У демократичних системах існує три типи активного виборчого права: пряме загальне виборче право, непряме загальне виборче право і багатоступеневі вибори.

- Пряме загальне виборче право: *«коли кожен громадянин, за винятком тих, кому заборонено законом, можуть безпосередньо брати участь у голосуванні»<sup>3</sup> й обирати свого представника без залучення посередників.* Цей вид голосування використовується практично в усіх демократіях, коли обираються представники до нижніх палат.

- Непряме загальне виборче право: обрані представники обираються провідними громадянами, які самі можуть бути обрані представниками. Проте, на відміну від колегій електорів, провідні громадяни, про яких йде мова, не обираються для цієї мети.

- Ступеневі вибори: представники обираються колегіями електорів, спеціально створеними для цієї мети. На сьогодні такий тип виборчого права не використовується для обрання представників до нижніх палат, проте президент США обирається за системою колегій електорів.

**1.2. Системи відносної/абсолютної більшості, пропорційне представництво та «змішані» системи**

12. Кожна виборча система працює відповідно до основного принципу. Він змінюється між двома крайнощами: система відносної/абсолютної більшості та пропорційне представництво. Змішані або проміжні виборчі системи перебувають між цими двома.

*a. Системи відносної та абсолютної більшості*

13. У системах відносної та абсолютної більшості кандидат або список кандидатів, який отримав найбільшу кількість голосів у вирішальному турі голосування, оголошується обраним. Ця система є найбільш співзвучною з європейськими культурними традиціями. Крім того, це єдина можлива система, за якої в окрузі є лише один вакантний мандат. Одним із наслідків цієї системи *«first-past-the-post»* є те, що вона дає можливість формування чіткої правлячої більшості.

14. Системи відносної та абсолютної більшості можуть набирати різних форм залежно від того, як визначається «більшість голосів». Існують три можливості:

◆ Відносна (або проста) більшість (система відносної більшості / *«first-past-the-post»* англійською): кандидат, який одержав найбільшу кількість голосів у вирішальному турі (тому, від якого залежить результат виборів), оголошується обраним.

<sup>3</sup> Electoral systems, a world-wide comparative study. – Geneva: Interparliamentary Union, 1993. – P. 3.

◆ Абсолютна більшість: визначається як половина плюс один від поданих голосів.

◆ Кваліфікована (або посилена) більшість: відповідає вищій більшості, аніж половина плюс один від поданих голосів (ця більшість еквівалентна, наприклад, двом третинам або трьом п'ятим голосів). Цей вид більшості практично не використовується на прямих загальних виборах.

15. Системи, що вимагають відносної більшості, найчастіше приводять до двопартійних змагань чи, принаймні, до концентрації мандатів у руках двох провідних партій, тоді як системи, що вимагають абсолютної більшості голосів (у першому турі), більш відкриті для багатосторонніх коаліцій.

#### *в. Пропорційне представництво*

16. Пропорційне представництво можна визначити з точки зору його мети, яка полягає в пошуку досягнення «пропорційного переведення голосів у мандати»<sup>4</sup>. На цей час три країни зробили вибір на користь повного пропорційного представництва: Ізраїль, Нідерланди та Парагвай.

17. Пропорційне представництво загалом розглядається як «найбільш чесна система» на тій підставі, що воно має тенденцію до більш точного представництва різних політичних сил. Проте недоліком цієї системи є те, що вона сприяє фрагментації тих, хто прагне бути обраним, і, отже, ускладнює формування стабільних більшостей в асамблеях. Це було продемонстровано польськими парламентськими виборами в червні 1993 року: 29 партій були представлені в нижній палаті (460 членів загалом), але жодна партія не отримала понад 12,3% місць.

18. Зрештою, слід зазначити, що система пропорційного представництва не є автоматично синонімом системи списків. Пропорційна система може ефективно застосовуватись, хоча і досить рідко, в поєднанні з індивідуальними кандидатурами.

#### *с. Змішані системи*

19. «Змішані», або «комбіновані системи» – термін, який зазвичай використовується для опису систем, які є поєднанням системи відносної/абсолютної більшості та системи пропорційного представництва (Італія, Японія), а також систем, в яких застосовується пропорційне представництво, але фактичний розподіл мандатів не точно відповідає встановленим пропорціям (Греція, Португалія, Іспанія). Їх мета полягає в тому, щоб створити правлячі більшості, забезпечити оптимальне представництво різних політичних течій і зберегти зв'язок між виборцями та обраними представниками, що не завжди можливе під час жорсткого застосування системи відносної/абсолютної більшості чи системи пропорційного представництва. Хоча такі виборчі системи вже давно розглядаються як «інституційні аномалії, характерні для нижчої політичної цивілізації»<sup>5</sup>, на цей час їх використовує все більше і більше країн, особливо ті, що зазнали швидких політичних змін.

---

<sup>4</sup> NOHLEN, Dieter (dir.). Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane: ein Handbuch. Band I: Europa. – Berlin, 1969. – S. 33

<sup>5</sup> «La règle électorale». Intervention by Thanassis Diamantopoulos at the VII<sup>th</sup> Congress of the «Association française de science politique».



20. Основними пропонованими комбінаціями є<sup>6</sup>:

- застосування системи абсолютної/відносної більшості в деяких виборчих округах та пропорційного представництва в інших;
- використання системи абсолютної/відносної більшості або списків кандидатів, які отримали абсолютну (або кваліфіковану) більшість та розподіл мандатів, що залишилися, на основі пропорційного представництва;
- у відповідному виборчому окрузі застосування системи абсолютної/відносної більшості до визначеної кількості місць та використання пропорційного представництва до решти;
- застосування системи абсолютної/відносної більшості або системи пропорційного представництва залежно від розміру округу;
- використання пропорційного представництва з метою компенсувати наслідки, спричинені системою абсолютної/відносної більшості. Серед цих систем можна відзначити «персоналізоване представництво» в Німеччині і Закон про вибори 1994 року в Італії.

### 1.3. Виборчі округи

21. Третя змінна, що характеризує виборчі системи, – це «одиниці, в межах яких результати голосування переводяться в розподіл мандатів»<sup>7</sup>, а саме виборчі округи. Виборчий округ може мати соціальну («персональні групи») <sup>8</sup> або територіальну (територіальні виборчі округи) основу.

#### *а. Персональні групи*

22. Хоча вибори, організовані на основі персональних груп, часто зустрічались в минулому, небагато країн все ще застосовує такий спосіб розподілу виборців. Застосовувалося декілька критеріїв, такі, як соціальний клас, дохід, заняття або приналежність до етнічної групи. Деякі коментатори також пропонують інші відмінності: формування груп за поглядами, віком або можливість виборцям самим визначати персональну групу, до якої вони хотіли б належати.

#### *б. Територіальні виборчі округи\**

23. Територіальні виборчі округи становлять основний спосіб розподілу виборців. Вони можуть бути засновані на чинному адміністративному поділі (штати – члени федеральних держав, провінції, департаменти) або бути

<sup>6</sup> Заради ясності ми вказали також ті поєднання, які враховують змінні, пов'язані з розподілом мандатів.

<sup>7</sup> RAE, Douglas. *The Political Consequences of Electoral Laws*. – New Haven (Conn.): Yale University Press, 1967. – P. 19.

<sup>8</sup> GARRONE, Pierre. *L'élection populaire en Suisse. Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons*. – P. 124.

\* Доцільно зауважити, що термін «територіальний виборчий округ» вживається тут для позначення підходу, в якому поділ виборців здійснюється за територією, а не за персональними ознаками, тобто у сенсі, дещо відмінному від прийнятого в українському виборчому праві, де поняття «територіальний виборчий округ» позначає територіальну виборчу одиницю, проміжну між виборчою дільницею та власне виборчим округом, в якому встановлюються результати виборів (розподіляються мандати); див., наприклад: Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / За ред. Ю.Б.Ключковського. – К.: Парламентське вид-во, 2006. – С. 66-67 (прим. ред.).

створені *ex nihilo*\* органами законодавчої влади для проведення виборів (наприклад, парламентські і кантональні округи у Франції).

24. Територіальні округи можна розділити на два типи:

- Одномандатні виборчі округи (змагання за один мандат на округ) є найбільш поширеними сьогодні, особливо в країнах загального права. Такі виборчі округи можна використовувати для виборів на основі принципу відносної/абсолютної більшості. Навпаки, вони непридатні для виборів на основі суто пропорційного представництва.

- Багатомандатні виборчі округи (змагання за кілька мандатів на округ) сумісні як з системою відносної/абсолютної більшості, так і з системою пропорційного представництва. Що стосується голосування за системою відносної/абсолютної більшості, то на практиці воно використовується в Європі лише на місцевих виборах. За межами континентальної Європи багатомандатні виборчі округи часто використовуються для проведення виборів до національних парламентів.

25. Визначення меж виборчого округу є важливим кроком у виборчому процесі, оскільки воно може призвести до помітної «структурної»<sup>9</sup> нерівності у представництві. В основі таких нерівностей можуть бути три фактори: демографічні зміни, джерримандеринг і «природний джерримандеринг».

- Змінні демографічні тенденції на різних територіях призводять до регулярної необхідності перерозподілу меж виборчих округів. Відсутність перерозподілу округів має поганий вплив на найбільш демографічно динамічні округи (урбанізовані місцевості) порівняно з округами, що мають низький приріст населення (сільські місцевості).

- Джерримандеринг полягає у майстерному перерозподілі меж виборчих округів на основі попередніх результатів виборів із метою збільшити представництво правлячої партії. У такому разі результатом можуть бути два конкретних типових приклади: або [загальну] меншість волонтаристськи об'єднали в кілька виборчих округів, де вона складає сильну більшість, тоді як [загальна] більшість має лише хитку перевагу над нею у великій кількості округів; або перерозподіл здійснюється таким чином, щоб меншість не могла отримати більшості голосів у будь-якому окрузі. Щоб уникнути цього, абсолютно необхідно, щоб перерозподіл меж проводився незалежним і політично нейтральним органом.

- Нарешті, існує те, що Моріс Дюверже називає «природним джерримандерингом». На відміну від власне джерримандерингу, він не є результатом свідомо упередженого перерозподілу меж округів. Може трапитися, що одна категорія населення сильно сконцентрована в невеликій кількості виборчих округів, у той час як інша має дуже маленьку більшість у великій кількості округів<sup>10</sup>.

---

\* З нічого (лат. – прим. ред.).

<sup>9</sup> DUVERGER, Maurice. Esquisse d'une théorie générale des inégalités de représentation // In: COTTERET, EMERI, LALUMIERE. Lois électorales et inégalités de représentation en France : 1936-1960. – P. VI.

<sup>10</sup> Щодо подальшого регулювання поділу на виборчі округи див.: Кодекс належної практики у виборчих справах, ухвалений Венеціанською Комісією на її 52 сесії (Венеція, 18-19 жовтня 2002 року) (CDL-AD (2002) 23 rev), пункт I.2.2.

*с. Існування кількох рівнів виборчих округів*

26. Під час виборів може співіснувати кілька рівнів округів. Тому залежно від розміру округу можуть змінюватися метод подання голосів чи основні принципи. На виборах до американської палати представників іноді використовувалось голосування за системою більшості з одним мандатом у малих округах та з багатьма мандатами у великих округах. Якщо кількість місць, виділених для кожного штату, збільшувалася, різні рівні округів використовувались для призначення додаткових обраних представників, а не робився новий перерозподіл одномандатних округів. Певна кількість виборчих округів може також накладатися один на інший. У змішаних системах представники часом обираються на двох рівнях округів. У Мексиці, наприклад, із 500 представників, що складають палати депутатів, 300 обираються за мажоритарною однотуровою системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, а 200 – за допомогою системи регіонального пропорційного представництва з використанням закритих списків у багатомандатних виборчих округах. У Південній Кореї половина депутатів визначаються в одномандатних виборчих округах, інша половина обирається за системою пропорційного представництва в загальнонаціональному окрузі. Також можливе спільне використання персональних груп і територіальних виборчих округів. Воно дозволяє бути представленими специфічним меншинам\*, як у випадку виборів до палати представників у Новій Зеландії (61 територіальний виборчий округ, 6 округів для меншин маорі і 53 мандати для депутатів, що обираються за списком).

1.4. Методи голосування

27. Під час голосування кожен виборець покликаний зробити вибір, і однією з функцій прийнятої виборчої системи є регулювання того, як виражається цей вибір. На основі вибору, який має зробити виборець, можна провести розрізнення між «категоричними» методами голосування, які вимагають, щоб виборець зробив абсолютний вибір, і «порядковими» методами голосування, згідно з якими виборець може оцінювати свій вибір. Слід відразу ж уточнити, що ця аналізована змінна не має прямого впливу на фрагментацію партійної системи і обраних асамблей<sup>11</sup>.

*а. «Категоричні» методи голосування*

28. «Категоричні» методи голосування зобов'язують виборців зробити свій вибір на користь партії, списку або кандидата з виключенням усіх інших. Такі методи використовуються як у мажоритарній системі відносної/абсолютної більшості, так і у виборах з пропорційним представництвом. Існують такі типи.

29. **Одномандатний голос:** там, де є тільки один мандат в окрузі, і кожен виборець має лише один голос. Саме тому застосовний тільки в системі відносної/абсолютної більшості або змішаній системі.

\* В оригіналі вжито слово «majorities» (більшостей), що з огляду на контекст слід вважати опискою (*прим. ред.*).

<sup>11</sup> Поп.: RAE, Douglas. The Political Consequences of Electoral Laws. – New Haven (Conn.): Yale University Press, 1967. – P. 126-129.

30. Єдиний неперехідний голос<sup>12</sup>: незалежно від кількості мандатів, які мають бути розподілені, кожен виборець має лише один голос. Кандидати, що отримали більшість голосів, обираються відповідно до кількості мандатів, які повинні бути розподілені. Ця система розглядається як «найчесніша» серед непропорційних методів, оскільки забезпечує високий ступінь пропорційності між поданими голосами і кількістю мандатів.

31. Закритий список: за цією системою виборець повинен обрати список як ціле. Система зазвичай використовується в системах пропорційного представництва, але також може бути використана у системах відносної/абсолютної більшості та змішаних. При пропорційному представництві кандидати за закритими списками обираються в тому порядку, в якому вони фігурують у списку.

*b. «Порядкові» методи голосування*

32. «Порядкові» методи голосування дозволяють виборцям зробити більш складний вибір. Наприклад, вони можуть класифікувати партії у порядку привабливості або вибирати між списками кандидатів, що їм запропоновані. Хоча вони в основному використовуються в системах пропорційного представництва, «порядкові» методи іноді застосовуються в мажоритарній системі відносної/абсолютної більшості. Загалом існує дев'ять типів «порядкових» систем голосування:

33. Преференційний голос: цей тип голосування можливий за пропорційної системи за списками. Він дозволяє виборцю віддати свою перевагу одному або кільком кандидатам, що фігурують в конкуруючих списках. Проте це не питання оцінки усіх кандидатів у списках, а лише спосіб вираження переваги для конкретного кандидата або кандидатів<sup>13</sup>. Кількість преференційних голосів, які може надавати виборець, обмежене.

34. «*Latoisage*»<sup>14</sup>, або «негативний голос»<sup>15</sup>: це протилежність до преференційного голосування в тому сенсі, що виборець може викреслити одного або більше кандидатів зі списку, щоб показати, за яких кандидатів він (чи вона) не бажає голосувати. «Негативний голос» відрізняється від *панашажу* (розщеплення голосу) тим, що виборець не вказує ім'я (імена) іншого(их) кандидата(ів), для заміни кандидата(ів), якого(их) він викреслив.

35. Кумулятивний голос: виборці можуть віддати два або більше голосів конкретному кандидатові. На практиці, таким чином, кожен виборець має певну кількість голосів, що відповідає кількості мандатів, які підлягають розподілу, і виборець відзначає кандидатів відповідно до своїх уподобань. Кан-

---

<sup>12</sup> Ця система є, по суті, частковим типом обмеженого голосу (див. абзаци 41-43 нижче). Вона була запропонована вперше у 1793 році Кондорсе для виборів колегії електорів.

<sup>13</sup> Щодо підрахунку преференційних голосів та їх ролі у наданні мандатів див. абзаци 78 і наступні нижче.

<sup>14</sup> BATELLI, Maurice. Les systèmes électoraux // In: Les doctrines politiques et le système électoral en Suisse. – Geneva, 1950. – P. 111.

<sup>15</sup> SCHEPIS, Giovanni. I sistemi elettorali. Teoria-tecnica-legislazioni positive. – Empoli, 1955. – P. 187.

дидати, що мають найкращі позиції, обираються відповідно до кількості мандатів, що розподіляються. При використанні системи відносної/абсолютної більшості<sup>16</sup> кумулятивний голос, як правило, штучно посилює представництво помітних меншостей. Недоліком цієї системи є те, що вона може призвести до поразки більшості, якщо багато голосів буде віддано за одного з її кандидатів. Нарешті, слід зазначити, що кумулятивне голосування може бути поєднане з обмеженим голосуванням.

36. Оцінювальний, або упорядкований, голос: він дозволяє виборцям класифікувати кандидатів в порядку віддання переваги. Для цього виборці мають певну кількість голосів, які вони розподіляють між різними кандидатами, за яких вони хотіли б проголосувати. Кожна позиція відповідає законодавчо визначеній кількості голосів. Саме цим вказаний метод відрізняється від кумулятивного голосу. Слід додати, що число кандидатів, яким один виборець може надати перевагу, може бути обмеженим.

37. Згадані вище порядкові методи голосування не забезпечують можливість голосувати за кандидатів із різних списків. Це можливо, однак, з урахуванням подальших варіантів, які розроблені для того, щоб виборці могли голосувати одночасно за кандидатів із різних списків.

38. Панашаж, або розщеплення голосу: виборець може змінити партійний список і включити в нього кандидатів з інших списків. *Панашаж* рідко використовується в системах пропорційного представництва.

39. Відкритий список<sup>\*</sup>: виборець складає свій список кандидатів, яких він або вона хотіли б бачити обраними, але імена цих кандидатів вже повинні міститися в інших списках.

40. Повністю відкритий список: виборці складають свої списки самі. Вони можуть включати до них осіб на свій вибір, незалежно від того, чи вони балотуються на виборах. Особи, що одержали найбільшу кількість голосів, оголошуються обраними. До цієї категорії належить голосування за системою відносної/абсолютної більшості у багатомандатних округах. Кандидати балотуються незалежно, і виборці вказують імена тих, кого вони хотіли б бачити обраними.

41. Обмежений голос: виборець має менше голосів, ніж кількість мандатів, що підлягають розподілу, і він або вона не має права віддавати більше одного голосу за відповідного кандидата. Кандидати з більшістю голосів обираються відповідно до кількості мандатів, що підлягають розподілу.

42. Використання обмеженого голосу при системі пропорційного представництва на основі списків є надзвичайно рідкісним. Існує тільки один зафіксований випадок: Фінляндія між 1906 і 1935 роками. Навпаки, він частіше використовується в системі відносної/абсолютної більшості. Наприклад, він застосовується на виборах Сенату Іспанії.

<sup>16</sup> Використання цього методу голосування при пропорційному представництві, хоча це трапляється не так часто, узаконене у Швейцарії та Люксембурзі.

<sup>\*</sup> В українському виборчому праві термін «відкритий список» звичайно використовується для позначення способу голосування, який полягає у застосуванні переважності голосу щодо списків кандидатів у пропорційному представництві (*прим. ред.*).

43. Цей тип голосування має ту перевагу, що забезпечує представництво меншин в системі відносної/абсолютної більшості. Причиною є те, що партія, яка може отримати більшість, не зацікавлена у виставленні кількості кандидатів, що дорівнює кількості мандатів, які підлягають розподілу, оскільки якщо вона так вчинить, не буде певності щодо отримання більшості через розсіювання голосів. Тому стратегічно вона змушена виставити кількість кандидатів, що дорівнює кількості голосів, які має кожен виборець, щоб оптимізувати свої шанси на отримання більшості голосів. Таким чином це дозволяє бути представленими партіям меншин.

44. Системи спряженого голосу: при голосуванні за цією системою виборець має лише один голос. На своєму виборчому бюлетені він повинен розташувати всіх кандидатів у своєму виборчому окрузі в порядку надання переваги. При підрахунках його голос буде спочатку зараховуватися кандидату, якому віддане перше місце. Потім цей голос може бути переданий другому, третьому і т. д. бажаному кандидату. Мета цього методу голосування полягає в тому, щоб надати можливість виборцям оцінити свій вибір, уникаючи втрати голосів, відданих за кандидатів, які не будуть обрані або які вже мають достатню кількість голосів, щоб оголосити їх обраними. На практиці цей вид голосування завжди використовується, коли балотуються окремі кандидатури. Проте теоретично він міг би бути застосований до голосування за умови закритих списків. Крім того, слід відзначити, що системи спряженого голосу використовуються тільки для однотурових голосувань.

45. Взагалі кажучи, можна провести різницю між двома типами спряженого голосу, які залежать від основних принципів, що використовуються для проведення виборів. При мажоритарній системі спряжений голос відомий як альтернативний. У випадку пропорційного представництва це єдиний перехідний голос. Різниця між цими двома системами стосується виключно розподілу місць і не має жодного впливу на спосіб голосування виборця<sup>17</sup>.

### 1.5. Кількість турів голосування

46. Ще однією змінною, яка впливає на структуру виборчих систем, є кількість турів голосування. Більшість голосувань складаються з одного або двох турів, але існують також системи з  $n$  турами.

а. Голосування в один тур: воно може бути використане не тільки в системах пропорційного представництва, але також при мажоритарній системі відносної більшості. Цей тип голосування в цілому призводить до біполяризації політичного життя (закон Дюверже) або принаймні до укладення передвиборних угод між великими та малими партіями. Крім того, вибір голосування в один тур, по суті, систематично збільшує домінування партії більшості party щодо кількості голосів та недопредставленості інших партій в асамблеї. Ця тенденція відзначається ще більше у випадку багатомандатного голосування.

Більше того, при одномандатній мажоритарній системі відносної більшості, в якій обидві партії мають практично однакову силу (двопартійна сис-

---

<sup>17</sup> Саме тому ці дві системи (альтернативний голос і єдиний перехідний голос) будуть проаналізовані, зокрема, у другому розділі цієї частини.

тема), розподіл місць наближається до кубічних відносин (закон кубічних пропорцій)<sup>18</sup>:

$$\frac{S_1}{S_2} = \frac{V_1^3}{V_2^3},$$

де  $S_1$  – кількість мандатів, отриманих партією 1,  $S_2$  – кількість мандатів, отриманих партією 2;  $V_1$  – кількість голосів, отриманих партією 1, і  $V_2$  – кількість голосів, отриманих партією 2.

Проте слід зазначити, що з цього правила існує багато винятків. Для того, щоб застосовувати цей закон, повинні бути дотримані дві умови: всі виборчі округи мають бути приблизно рівні, а різниця між кількістю голосів, поданих за більшість та за меншість, повинна бути практично ідентичною у всіх виборчих округах. У результаті закон кубічних пропорцій може забезпечити лише недосконалу вказівку на можливий склад асамблей.

**б. Голосування в два тури:** другий тур голосування звичайно застосовується, коли провідний кандидат або список не отримав абсолютної більшості голосів<sup>19</sup>, і саме цей тип більшості необхідний для того, щоб бути оголошеним обраним у першому турі. У зв'язку з цим воно тісно пов'язане з мажоритарною системою.

47. Для того, щоб гарантувати певний рівень представницькості обраних осіб, часто необхідний кворум, щоб визнати вибори в першому або, можливо, й другому турі голосування. Кворум може мати дві форми: мінімальна кількість голосів для провідного кандидата у відношенні до кількості зареєстрованих виборців або досягнення певного відсотка участі виборців. У Франції, наприклад, на виборах членів Національних Зборів кандидат не може бути оголошений обраним у першому турі, якщо він або вона не отримали голоси принаймні 25% зареєстрованих виборців. У Литві необхідна 40% участь у голосуванні для того, щоб вибори до парламенту відбулися. Крім того, часто існують умови, спрямовані на обмеження кількості кандидатів, що балотуються у другому турі. Відповідно можуть бути запроваджені бар'єри, які допускають участь тільки кандидатів або списків, які отримали мінімальну необхідну кількість голосів. У випадку парламентських та регіональних виборів у Франції відповідні порогові значення складають 12,5% від зареєстрованих виборців і 10% від поданих голосів. Участь у другому турі може бути також обмежена двома кандидатами або двома списками, які отримали перемогу в першому турі. Це обмеження до двох кандидатів у другому турі все ще використовується у Франції, Португалії, Австрії, Польщі, Бразилії та Перу для обрання президента республіки і в Україні – для вибо-

<sup>18</sup> DUVERGER, Maurice (dir.). L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique // Cahier de la FNSP, n°16. – Paris, 1950; M.G. KENDALL, A. STUART. The law of cubic proportions in election results // British Journal of Sociology. – 1950. – 1. – P. 183-197.

<sup>19</sup> Проте існує небагато систем, в яких відносна більшість достатня для обрання у першому турі за умови досягнення визначеного кворуму. Це має місце у кантоні Женева для обрання кантональної ради або Федеральної Ради, де кандидат може бути оголошений обраним на основі відносної більшості, якщо він чи вона отримали третину поданих голосів.

рів членів парламенту\*. Ця система раніше використовувалася на виборах до рейхстагу в імперській Німеччині, а також в Австрії та Італії до 1918 року.

48. У другому турі голосування необхідна лише відносна більшість голосів для конкретного кандидата або списку, щоб його визнали обраним.

49. При одномандатному балотуванні двораундові вибори мають основний ефект у заохоченні коаліції між партіями: «Вплив одномандатного двотурового голосування на стратегію політичних партій може залежати як від альянсів, так і від кількості отриманих голосів»<sup>20</sup>. Логіка цього типу голосування полягає в тому, що в першому турі кожен учасник повинен виміряти силу інших партій. У другому турі ці партії підтримують тих кандидатів, які мають шанси на перемогу та підтримують їх ідеї. Частіше за все ця підтримка виражається у знятті кандидатур. У багатомандатних системах підтримка може набирати конкретної форми – пов'язування списків (якщо передбачена можливість і вимагається досягнення певного доступного бар'єра). Слід зазначити, що коли такі союзи можливі лише в межах одного табору – завдяки, зокрема, впливу крайніх партій чи партій, виключених із союзів з правлячими партіями, – можна показати, що тоді відзначається особлива нерівність у сенсі представництва.

50. Голосування, що складається з  $n$  турів: мало використовуваний в наші дні, цей тип голосування може бути розглянутий тільки тоді, коли існує вимога абсолютної більшості голосів. Принцип, що лежить в основі цієї системи, простий: оскільки абсолютна більшість голосів вимагається у кожному турі, проводиться стільки турів голосування, скільки виявиться необхідним для того, щоб мати можливість оголосити, що один із кандидатів чи один зі списків є обраним; з іншого боку, при системі голосування в два тури абсолютна більшість потрібна тільки в першому турі. Інколи кандидати, які набирають найменше голосів, виключаються з балотування між турами, але це не робиться систематично. Очевидно, що голосування, яке складається з  $n$  турів, майже зовсім несумісне з виборами шляхом таємного голосування. З практичних міркувань важко припускати закликання всіх виборців до виборчої скриньки більше ніж два або три рази. Таким чином, ця система використовується тільки для голосувань, які проводяться асамблеями обмежених розмірів.

## 2. ПІДРАХУНОК ГОЛОСІВ ТА РОЗПОДІЛ МАНДАТІВ

### 2.1 Розподіл мандатів між округами

51. Перш ніж розглянути розподіл мандатів між різними політичними формуваннями, варто коротко поговорити про розподіл мандатів між округами. Кількість мандатів має бути приблизно пропорційна кількості населення у виборчому окрузі, або кількості громадян, у тому числі меншин, кількості ви-

---

\* Вказана двотурова система використовувалася на виборах народних депутатів України 1990 та 1994 років відповідно до Закону УРСР 1989 року та (з деякими відмінностями) Закону України 1993 року. Проте вона традиційно застосовується на виборах Президента України (*прим. ред.*).

<sup>20</sup> MARTIN, Pierre. Les systèmes électoraux et les modes de scrutin. – Montchrestien: CLEFS Politique, 1997. – P. 125.



борців, або кількості тих, хто проголосував. В останньому випадку мандати можуть бути розподілені тільки у вечір виборів. Існують, однак, приклади «непропорційного» розподілу. Прикладами є сенат США і швейцарська Федеральна Рада, де всі кантони (за винятком колишніх напівкантонів) мають двох представників незалежно від чисельності їх населення. У цих випадках перевага віддається рівності між кантонами перед рівністю між громадянами.

52. Часто на додаток до вимоги щодо пропорційності існують інші норми. Наприклад, існує п'ять норм, що регулюють вибори до палати представників у США: 1) число представників того чи іншого штату не може зменшитись, якщо загальне число представників зростає (парадокс Алабами), 2) тільки квота визначає кількість мандатів, які повинні бути заміщені (округляється вгору або вниз до найближчого цілого числа), 3) всі штати підпорядковуються тим же методам розподілу, 4) використовуваний метод не повинен надавати перевагу малим штатам перед великими штатами і навпаки, 5) кожен штат повинен отримати принаймні одного представника. Подібно при проведенні виборів 1958 року у Франції була складена виборча карта, принцип пропорційності був доповнений зобов'язанням надати кожному департаменту як мінімум двох депутатів.

53. Саме з цієї причини було розроблено цілу низку методів із метою врахування всіх цих вимог. Найбільш часто використовуються такі:

- Метод Джефферсона: він використовується сьогодні з метою розподілу мандатів під назвою «метод найбільшого середнього», хоча він був початково винайдений з ціллю розподілу мандатів між округами<sup>21</sup>.

- Метод Вебстера: відповідає методу Сен-Лаю.

- Метод Гамільтона: це метод найбільших остач. Недоліком цього виду розподілу є те, що він не виключає ефекту парадоксу Алабами.

- Метод Гантінгтона: голоси, подані за кожен список, діляться на такий ряд чисел: 0, 1, 2, ... Мандати розподіляються в тому ж порядку, як і за методом дільників<sup>22</sup>. Вказана система надає довільним чином принаймні одне місце в окрузі, оскільки першим дільником є 0. Ця система була прийнята в Сполучених Штатах Америки для виборів до палати представників. Вона може бути використана з метою розподілу мандатів між партіями за умови, що перший поділ не проводиться. Неможливо надати одне місце всім конкурентним спискам без винятку.

## 2.2. Розподіл мандатів між політичними формуваннями

54. Підрахунок голосів та розподіл мандатів між різними кандидатами (або між політичними течіями) залежить головним чином від прийнятого основного принципу. Тому ми повинні розрізняти мажоритарну систему відносної/абсолютної більшості та систему пропорційного представництва<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Три наступні методи розподілу більш детально описані у зведеній таблиці до цієї доповіді.

<sup>22</sup> Див. абзаци 60 – 61 нижче.

<sup>23</sup> Змішані системи просто беруть свій метод розподілу мандатів із цих двох систем. Тому вони не будуть розглядатися окремо у цій частині.

*а. Розподіл мандатів у мажоритарних системах відносної та абсолютної більшості*

55. Як згадувалося раніше, якщо основним принципом є мажоритарний, то кандидат або список, який отримує необхідну більшість<sup>24</sup> у вирішальному турі голосування, отримує всі мандати в окрузі. При голосуванні в один тур необхідно отримати відносну більшість. У системах, де необхідна абсолютна або кваліфікована більшість, взагалі кажучи, існує голосування в два тури.

56. Проте існує метод голосування в один тур, що дозволяє представникам бути обраними абсолютною більшістю голосів. Це альтернативне голосування, система, метод підрахунку голосів якої вимагає нашої повної уваги, оскільки вона істотно відрізняється від інших систем абсолютної (чи відносної) більшості. Щоб пояснити цей метод підрахунку голосів, ми розмежуємо її застосування в одномандатних виборчих округах (тільки з одним мандатом) і багатомандатних виборчих округах (розподіляється кілька мандатів).

- Одномандатне альтернативне голосування: підраховується кількість перших преференцій, отриманих кожним із кандидатів<sup>25</sup>. Якщо один із них отримує абсолютну більшість голосів, він чи вона вважається обраним. Якщо це не так, то кандидат, який отримав найменшу кількість перших преференцій, виключається з балотування. Тоді розглядаються другі преференції, вказані у бюлетенях за кандидата, який був виключений. Ці другі преференції тепер стають першими преференціями. Загальна кількість перших преференцій підраховується знову, щоб побачити, чи отримує тепер хтось із кандидатів абсолютну більшість голосів. Якщо це не так, то кандидат з найменшою кількістю голосів знову виключається, і його голоси переходять, як це описано вище. Ця операція повторюється стільки разів, скільки необхідно, щоб один кандидат отримав абсолютну більшість поданих голосів.

Перевага такого способу підрахунку голосів полягає в тому, що він дозволяє уникнути випадкового обрання будь-якого кандидата через розсіяння голосів за своїх конкурентів. Він також забезпечує більш високий ступінь представницькості особи, що обрана у своєму виборчому окрузі, оскільки голоси, подані за слабких кандидатів, будуть враховані при системі переходу голосів. Цей метод голосування використовується в Австралії на виборах до палати представників та асамблей штатів, за винятком Тасманії.

- Багатомандатне альтернативне голосування: перший мандат надається з використанням того ж методу, що і в одномандатних виборчих округах. З метою визначення другого мандата другі преференції на бюлетенях обраних кандидатів стають першими преференціями. Перші преференції потім перераховуються. Другий обраний представник визначається за тією ж процедурою, що й у випадку з одномандатним альтернативним голосуванням. Всі ці операції повторюються доти, доки не розподіляться усі мандати.

57. Голоси виборців, які віддали свою першу преференцію обраному кандидатові, враховуються кілька разів. Це має наслідком можливість партії

---

<sup>24</sup> Ця більшість може бути відотною, абсолютною або кваліфікованою залежно від попереднього рішення законодавця.

<sup>25</sup> Щодо способу голосування, який пропонується виборцю, див. абзац 44 вище.

більшості отримати майже всі місця. Так, у 1925 році Лейбористська партія одержала 45% голосів на виборах в австралійський сенат <sup>26</sup>, проте не отримала жодного мандата.

58. При альтернативному голосуванні вакансії, як правило, заповнюються шляхом проведення проміжних виборів.

*b. Розподіл мандатів у системах пропорційного представництва*

59. Розподіл мандатів у системах пропорційного представництва, взагалі кажучи, вимагає проведення двох операцій. Перший розподіл здійснюється за допомогою виборчої квоти. Проте використання такої квоти не дозволяє розподілити всі мандати і врахувати всі подані голоси. Тому необхідно мати другий етап, спрямований на переведення решти голосів у мандати.

ПЕРШИЙ ЕТАП РОЗПОДІЛУ – ВИБОРЧА КВОТА АБО ЧАСТКА

60. Виборча квота, або виборче число, є дільником, який дозволяє визначити кількість мандатів, які припадають кожному зі списків. Під час цього першого етапу розподілу список отримує кількість мандатів ( $S$ ), що дорівнює частці – округленій до наступного цілого числа – від ділення загальної кількості голосів, отриманих списком ( $V$ ) на кількість голосів, необхідних для отримання одного мандата (виборча квота,  $EQ$ ).

61. Існують два основних класи виборчих квот: «фіксована» виборча квота і «змінна» виборча квота.

1. «Фіксована» виборча квота, або постійна величина: це кількість голосів, визначених законодавством, що є однаковою для всіх виборчих округів. Використання цієї квоти означає, що кількість мандатів в асамблеї не буде визначена до ночі виборів. Кількість мандатів, крім того, залежить від рівня участі. Крім того, прийняття «фіксованої» виборчої квоти має тенденцію виключати представленість значної кількості голосів, зокрема поданих за малі партії. Отже, тільки вибір відносно низької виборчої квоти, поєднаної з її застосуванням у великих округах, здатний стримати цю тенденцію. Цей тип виборчої квоти використовувався лише у Веймарській республіці в Німеччині.

2. «Змінна» виборча квота визначається в ніч виборів. Існують різні її форми:

- Проста квота, або квота Гейра (Hare): ця квота розраховується шляхом ділення в кожному окрузі загальної кількості відданих голосів ( $V$ ) на кількість мандатів, які розподіляються ( $S$ ).

$$\text{Hare quota} = \frac{V}{S} .$$

На практиці квота Гейра відповідає максимальній кількості голосів, які необхідні кандидатові, щоб бути обраним. Тому недолік цієї системи полягає в тому, що при першому розподілі лише невелика кількість ман-

<sup>26</sup> Багатомандатне альтернативне голосування використовувалося для обрання австралійського сенату між 1919 та 1946 роками.

датів може бути розподілена. Крім того, саме з цієї причини інші квоти були сформульовані таким чином, щоб дозволити розподілити максимально можливу кількість мандатів на першому етапі розподілу.

- Квота Гагенбаха-Бішофа (Hagenbach-Bischoff): ця квота розраховується шляхом ділення в кожному окрузі загальної кількості голосів ( $V$ ) на число місць ( $S$ ) плюс один.

$$\text{Hagenbach-Bischoff quota} = \frac{V}{S + 1}.$$

- Квота Друпа (Droop): ця квота розраховується так само, як квота Гагенбаха-Бішофа, але додається ще один голос.

$$\text{Droop quota} = \frac{V}{S + 1} + 1.$$

- Квота Імперіалі (Imperiali): ця квота розраховується так само, як квота Гагенбаха-Бішофа, але до дільника додається два, а не один голос.

$$\text{Imperiali quota} = \frac{V}{S + 2}.$$

- Подвійна квота: це, так би мовити, поєднання «фіксованої» виборчої квоти і квоти Гейра. Як перший крок встановлюється початкова виборча квота відповідно з мінімальною кількістю голосів, необхідних для участі у розподілі мандатів. Тоді розраховується друга виборча квота з урахуванням тільки голосів, отриманих списками, які були успішними під час першого кроку.

Подвійну квоту не слід плутати з кваліфікаційним бар'єром для участі у розподілі мандатів. По-перше, квота виражається як кількість голосів. По-друге, вона однакова незалежно від виборчого округу. Подвійна квота використовується головним чином в Латинській Америці (Болівія, Коста-Ріка, Еквадор)<sup>27</sup>.

#### ДРУГИЙ ЕТАП РОЗПОДІЛУ – РОЗПОДІЛ РЕШТИ МАНДАТІВ І ПОДАНИХ ГОЛОСІВ

62. За допомогою методу квот розподілити всі мандати вдається рідко. В кінці першого розподілу дуже часто залишаються непередставлені голоси та нерозподілені мандати. Відповідно повинен бути проведений другий розподіл із використанням одного з таких методів:

- Метод найбільших остач: при цій системі список із найбільшою кількістю непередставлених голосів за підсумком першого розподілу отримує один мандат. Ця операція повторюється доти, доки всі нерозподілені на кінець першого розподілу мандати будуть розподілені.

Цей метод, безумовно, є одним із найбільш сприятливих для малих списків і тим самим, як правило, стимулює збільшення кількості малих

---

<sup>27</sup> Electoral systems, a world-wide comparative study. – Geneva: Interparliamentary Union, 1993. – P. 9.

партій. Більше того, чим менша кількість мандатів, тим більше ця система сприяє дрібним політичним угрупованням. Метод найбільших остач також має недоліком те, що він не бере до уваги відносну силу партій, тобто кількість мандатів, отриманих у ході першого розподілу. Крім цього, з цим методом пов'язана низка парадоксів, таких як «парадокс Алабами»<sup>28</sup>.

- Метод найсильніших списків: за цією системою мандати, які залишилися нерозподіленими в кінці першого розподілу, надаються спискам або списку, який отримав найбільшу кількість голосів. Ця система дуже сприяє великим партіям. Цей метод, який рідко використовувався в минулому, більше не використовується сьогодні.

- Метод найбільшого середнього: це система, яка набула найширшого застосування на міжнародному рівні. Відповідно до цього методу кількість голосів, поданих за кожен зі списків ( $V_1$ ), ділиться на кількість місць, що отримані цим списком в ході першого розподілу ( $S_1$ ), до якої додається фіктивне місце. Списку, який має найбільшу середню кількість на один мандат, додається один мандат. Ця операція повторюється стільки разів, скільки необхідно, доки всі вакантні мандати не будуть розподілені. Під час першого розподілу мандатів може використовуватись як проста квота, так і квота Гагенбаха-Бішофа.

#### *Середня кількість голосів на один мандат*

Ця система має тенденцію до надання переваги великим партіям та виключення малих партій з розподілу мандатів. Вона також гарантує, що блоки отримають принаймні стільки ж мандатів, скільки б вони отримали, якби партії, що в них входять, виступали як окремі партії.

Нарешті, варто згадати один з варіантів методу найбільшого середнього – метод Балінського-Янга (Balinski-Young). По-перше, початковий розподіл мандатів здійснюється за допомогою квоти Гейра. Потім використовується метод найбільшого середнього, описаний вище. Поділ проводиться тільки один раз, і мандати віддаються спискам з найбільшим середнім. Отже, жодна зі сторін не отримає більше, ніж один із решти мандатів, що тягне за собою зменшення надмірного представництва великих партій.

63. Нарешті, слід зазначити, що розподіл залишкових вакантних мандатів може бути проведений на рівні базового виборчого округу, на рівні груп округів чи навіть на національному рівні. Вибір округів другого рівня з метою розподілу вакантних мандатів робиться задля досягнення вищого рівня пропорційності між мандатами та поданими голосами, оскільки, як зауважив D.W. Rae<sup>29</sup>, цей показник залежить від розміру округу.

#### РОЗПОДІЛ МАНДАТІВ ОДНІЄЮ ОПЕРАЦІЄЮ: МЕТОДИ ДІЛЬНИКІВ

64. Проте були запроваджені деякі методи розподілу, які дозволяли розподіл усіх мандатів єдиною операцією. Всі ці методи засновані на такому загальному принципі: кількість голосів, поданих на користь кожного списку,

<sup>28</sup> Щодо пояснення цього парадоксу див. абзац 52 вище.

<sup>29</sup> RAE, Douglas. The political consequences of electoral laws. – PP. 114 ss.

ділитися на послідовність чисел. Мандати надаються спискам, які отримують найвищі частки під час цієї операції. Нижче викладені основні методи дільників, які застосовувалися на практиці.

- Метод Д'Ондрта (D'Hondt): голоси, отримані кожним списком, діляться на послідовність цілих чисел: 1, 2, 3, 4, 5... Мандати надаються спискам, які отримують найбільші частки. Цей метод має тенденцію надавати перевагу найбільшій партії.

- Метод Сен-Лагю (Sainte-Laguë): голоси, отримані кожним списком, діляться на послідовність непарних чисел: 1, 3, 5, 7... Мандати надаються спискам, які отримують найвищі частки\*. Метод Сен-Лагю явно більш сприятливий для малих партій, ніж метод Д'Ондрта.

- Модифікований метод Сен-Лагю: він відрізняється від методу Сен-Лагю лише в тому, що перший дільник замінюється на 1,4. Цей метод більш сприятливий для малих партій, ніж метод Д'Ондрта, проте не надає їм повної переваги. Він також забезпечує більш справедливе представництво для середніх партій. Він використовується сьогодні в Швеції, Норвегії, а також у Данії для малих виборчих округів.

- Так званий «датський» метод: кількість голосів, отриманих кожним списком, ділиться на такі числа: 1, 4, 7, 10... Ця система надзвичайно сприятлива для малих партій. У Данії цей метод використовується для розподілу серед малих виборчих округів мандатів, отриманих партіями на рівні груп округів.

*с. Деякі особливі методи підрахунку голосів і розподілу мандатів*

65. У наступному розділі ми пропонуємо розглянути два особливі методи підрахунку голосів (єдиний перехідний голос та систему «*apparentement*», або зв'язаних списків), перш ніж обговорювати питання про розподіл мандатів у «персоналізованих системах пропорційного представництва».

#### Єдиний перехідний голос

66. Спряжений голос, застосований у контексті пропорційного представництва, відомий як єдиний перехідний голос. Він використовується головним чином в Ірландії, а також в Австралії на виборах до верхньої палати. Як і у випадку альтернативного голосування, підрахунок голосів є досить складною операцією. Він працює таким чином. По-перше, підраховується кількість перших преференцій, отриманих конкурентними кандидатами. Будь-який кандидат, який отримав виборчу квоту<sup>30</sup>, оголошується обраним. Якщо жоден кандидат не задовольняє цієї умови, виключається той, що набрав найменшу кількість перших преференцій. Беруться до уваги другі преференції на бюлетенях. Підраховується нова сума, щоб дізнатися, чи один або більше кандидатів отримали виборчу квоту. Після того, як один із кандидатів був обраний, його або її ім'я вилучається з усіх виборчих бюлетенів.

---

\* В оригіналі вжито термін «*averages*» («середні»), що слід вважати опіскою; як і в методі Д'Ондрта, тут до уваги беруться саме частки від ділення (*прим. ред.*).

<sup>30</sup> Як в Ірландії, так і в Австралії використовується виборча квота Друпа. Проте можна прийняти іншу квоту.

67. Питання, яке тепер виникає, – як передавати голоси, які не були безпосередньо використані для обрання кандидата. Існує два можливих розв'язки. Перший: передати голоси, що фігурують в бюлетенях, які були відсортовані після того, як виборча квота була досягнута. Остаточні підсумки виборів будуть залежати від порядку, в якому бюлетені були відсортовані. Другий, прийнятий в Ірландії, усуває цей випадковий фактор. Усі преференції, відзначені в бюлетенях, в яких обраний кандидат отримав перші преференції, підраховуються. Вони потім зважуються відносно частки від ділення надлишкових голосів обраного кандидата на кількість голосів, що передаються [іншому кандидату]. На відміну від альтернативного голосування у багатомандатних виборчих округах, голоси таким чином враховуються тільки один раз. Преференції, зважені так, як вказано вище, додаються до перших преференцій відповідних кандидатів. Якщо один із кандидатів досягає виборчої квоти, то він чи вона вважається обраним. Якщо ні, то кандидат з найменшою кількістю голосів виключається, а преференції, віддані йому в бюлетенях, в яких кандидат мав перші преференції, переходять наступному кандидату відповідно до ієрархії. Кандидат буде обраний, якщо він або вона досягає виборчої квоти. Коли як мінімум один із конкурентних кандидатів оголошується обраним, операція повторюється з самого початку з викресленням імені обраного кандидата, а тоді з урахуванням всіх преференцій в бюлетенях, в яких обраний кандидат мав першу преференцію, і так далі.

68. Якщо мандат стає вакантним, процедура призначення нового обраного представника відрізняється залежно від країни або асамблеї. В ірландській палаті представників, наприклад, проводяться проміжні вибори, як і в індійській раді штатів та мальтійській палаті представників. У австралійському сенаті, з іншого боку, мандат надається члену тієї ж партії, обраному відповідною палатою штату чи території. У деяких випадках вакантні мандати в ірландському сенаті може заповнити прем'єр-міністр шляхом призначення.

#### «Apparentement», або система зв'язаних списків

69. «Apparentement», або систему зв'язаних списків, можна підсумувати таким чином: «Кілька списків різних партій, які є повністю окремими, кожна з яких має свої власні програми, можуть заявити за взаємною домовленістю, що вони мають намір пов'язати свої списки; іншими словами, це означає, що при розподілі мандатів голоси, які вони отримали окремо, повинні бути додані разом»<sup>31</sup>. Цей підхід використовується сьогодні у Фінляндії, Нідерландах, Іспанії і насамперед у Швейцарії.

70. Заяви про «apparentement», взагалі кажучи, повинні бути зроблені перед виборами, але можна уявити систему, в якій такі заяви не розкриваються до закінчення виборів. У системах із голосуванням у два тури «apparentements» можуть бути дозволені лише в другому турі, щоб виборці могли висловити свій вибір. «Apparentement» часто підлягає деяким умовам. Наприклад, у Франції згідно із законом 1951 року про вибори до Національних Зборів

<sup>31</sup> COTTERET, EMERI, LALUMIERE. Lois électorales et inégalités de représentation en France: 1936-1960. – P. 298.

«*apparentement*» був дозволений тільки між списками національних партій або угруповань, тобто таких, які висунули кандидатів щонайменше у тридцяти департаментах. Слід додати, що «*apparentements*» іноді застосовуються тільки для розподілу остач в основному виборчому окрузі або в групах округів.

71. У порівнянні з об'єднаними списками система «*apparentement*» дозволяє провести більш пропорційний розподіл між різними пов'язаними партіями. Вона є більш сприятливою для малих партій, ніж система найбільшого середнього. Ця система надає переваги тільки партіям, які можуть створювати союзи.

«Персоналізоване пропорційне представництво»

72. Ідея «персоналізованого пропорційного представництва» полягає в тому, щоб компенсувати при розподілі місць наслідки мажоритарної системи відносної (або абсолютної) більшості. Його найбільш відоме застосування – вибори до Бундестагу в Німеччині, які ми будемо використовувати як орієнтир при поясненні цієї системи. Вона, проте, використовувалася в Естонії з 1992 року і в Новій Зеландії після референдуму 1993 року.

73. Згідно з цією системою, кожен виборець має два голоси. Перший голос призначений для обрання половини представників Бундестагу в одномандатних виборчих округах. Другий дозволяє розподілити загальну кількість мандатів, що належать різним партіям, на пропорційній основі на національному рівні. Ці мандати потім розподіляються між різними землями пропорційно до голосів, отриманих списками в цих землях. Кількість мандатів, розподілених за рахунок першого голосу, віднімається від загальної кількості мандатів, виділених для кожної партії в землях. Якщо партія отримує більше місць завдяки «першому голосу», ніж вона отримує відповідно до пропорційного голосування, місця, отримані таким чином, зберігаються. Як можна бачити, така система може нагадувати преференційне голосування в межах партії. Перевага такого методу розподілу полягає в тому, що вона дозволяє депутатам бути обраними безпосередньо, водночас забезпечуючи пропорційне представництво в асамблеї. Однак тут існує небезпека маніпулювання, як зазначає П'єр Мартен: «у цій системі з двома голосами ніщо не перешкоджає партії висувати офіційних кандидатів в одномандатних округах і дозволити їм балотуватися як незалежним (...) В цьому випадку на практиці можна отримати набагато більшу кількість прямих мандатів, водночас отримуючи максимум з компенсаційного механізму»<sup>32</sup>.

*d. Бар'єри та бонуси*

74. Щоб забезпечити наявність стабільних більшостей в асамблеях, обраних на основі пропорційного представництва, законодавець часто вдається до бар'єрів, що відкривають доступ до розподілу місць і бонусів найбільш успішному списку.

75. Бар'єри – це «фіксовані або змінні межі, встановлені з використанням результатів виборів, які визначають, чи відповідний список або відповід-

---

<sup>32</sup> MARTIN, Pierre. Les systèmes électoraux et les modes de scrutins. – Montchrestien: CLEFS Politique, 1997. – P. 87.



ний кандидат бере участь у розподілі місць»<sup>33</sup>. Вони певним чином є еквівалентом бар'єрів, що використовуються в першому турі виборів при мажоритарній системі. Це обмеження на доступ зазвичай застосовується для розподілу мандатів в основних округах, але воно також може бути застосоване тільки до груп округів і розподілу остач. Наприклад, в Австрії тільки ті списки, що отримали просту квоту в основних округах, допущені до розподілу місць на рівні груп округів. У Греції існує три етапи розподілу мандатів. У ході перших двох етапів мандати розподіляються між всіма партіями відповідно до голосів, які вони отримали, за винятком тих партій, які не подолали бар'єр у 3% голосів. На третьому етапі мандати, що залишилися, як правило, віддаються партії, яка отримала більшість голосів. У будь-якому випадку необхідно впевнитися, що представництво всіх партій дорівнює принаймні 70% їх частки голосів.

76. Бар'єри, які в загальному випадку виражаються як відсоток зареєстрованих виборців або виборців, які взяли участь у голосуванні, є предметом дискреції законодавця. Проте роль, яку відіграють бар'єри, відрізняється залежно від того, наскільки вони високі, та від партійної системи у кожній країні. Вибір низького бар'єра усуває лише дуже малі партії, що ускладнює формування стабільних більшостей в асамблеях. При сильній фрагментації партійної системи високий бар'єр має наслідком виключення з представленості суттєвої частки голосів.

#### **Приклади бар'єрів, прийнятих на виборах до нижніх палат**

- Нідерланди: отримання 0,67% голосів на національному рівні.
- Ізраїль: отримання 1% голосів на національному рівні.
- Болгарія: отримання 4% голосів на національному рівні.
- Ліхтенштейн: отримання 8% голосів на національному рівні.
- Данія: отримання 2% голосів на національному рівні або отримання визначеної кількості голосів у двох з трьох географічних регіонів країни.
- Німеччина: отримання 5% голосів на національному рівні або отримання трьох прямих мандатів.
- Швеція: отримання 4% голосів на національному рівні, або 12% голосів, поданих в основному окрузі, в якому надається мандат.

77. Бонуси – це мандати, що надаються найбільш успішному списку перед тим, як відбувається власне розподіл мандатів. Вони використовуються головним чином на місцевих виборах. На французьких регіональних виборах бонус, еквівалентний одній чверті мандатів, надається списку, який приходить до фіналу лідером у вирішальному турі. На виборах до корсиканської асамблеї надаються три бонусних мандати. Подібно при проведенні муніципальних виборів в муніципалітетах, чисельність населення яких перевищує

<sup>33</sup> POLEDNA, Tomas. Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen // Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 79, Thesis. – Zurich. – S.110; *цит. за:* GARRONE, Pierre. L'élection populaire en Suisse. Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons. – P. 231.

3.500 мешканців, половина місць надається безпосередньо списку, який зайняв перше місце. Бонуси можуть інколи існувати в інших формах. Наприклад, італійський закон 1953 року передбачав, що зв'язані списки, які отримали понад 50% голосів, мали отримати 64,5% мандатів. Отже, ці бонуси дозволять створити правлячу більшість в асамблеях і, отже, уникнути необхідності вести переговори з екстремістськими партіями меншості.

### 2.3. Розподіл мандатів у межах списків

78. Щойно відбувся розподіл мандатів між політичними партіями, у разі проведення виборів за системою пропорційного представництва виникає питання про те, як розподілити їх у межах списків. Цей розподіл може бути проведений багатьма способами, але ми тут обмежимося процедурами, які вже використовувалися.

#### а. Способи вираження і розподілу

79. У найпростішому випадку, тобто випадку закритих списків, кандидати обираються в порядку, в якому вони фігурують у списках. У цьому випадку політичні партії мають дуже суттєві повноваження, оскільки вони визначають порядок, в якому кандидати будуть розташовані. З іншого боку, у випадку преференційного, кумулятивного і рейтингового голосування, саме виборці визначають позицію кожного кандидата за списком, який вони складають.

80. На практиці преференційне голосування не завжди впливає на розподіл мандатів всередині списків. Незважаючи на те, що виборці можуть вказати на свої уподобання, майже систематично повинен бути виконаний ряд умов, перш ніж вони можуть бути взяті до уваги. У Бельгії, наприклад, у випадку обох палат голоси виборців, які не подали преференції, автоматично вважаються преференційними на користь кандидатів на початку списку. Після того, як отримано достатню кількість голосів, щоб оголосити обраним кандидата, що очолює список, неpreferenційні голоси зараховуються як голоси на користь кандидата на другому місці, і так далі. Для обрання австрійської національної ради існує бар'єр для взяття преференційних голосів до уваги. Бар'єр встановлюється на рівні, еквівалентному кількості виборців у основному виборчому окрузі, розділеному на кількість мандатів у ньому. Це звичайно призводить *de facto* до ситуації закритих списків.

81. Нарешті, єдиний перехідний голос, панашаж та відкриті чи бланкетні списки за самою своєю суттю містять систему розподілу мандатів у межах списків.

#### б. Поділені виборчі округи

82. Деякі виборчі системи передбачають наявність поділених виборчих округів. Це частини округів, які використовуються як основа для проведення виборів і в яких балотуються кандидати. Коли відбувається розподіл, мандати передаються різним спискам на рівні основних округів<sup>34</sup>. Після проведення цієї операції мандати, отримані кожним списком, потім розподіляються

---

<sup>34</sup> У цьому випадку їх часом називають «округами віднесення» («*attribution constituencies*»).

між різними поділеними виборчими округами, як правило, пропорційно до кількості отриманих голосів у кожному окрузі. У самих цих округах кандидати потім обираються в тому порядку, в якому вони фігурують у списках.

83. Загальна кількість представників у поділених виборчих округах заздалегідь не відома. Вона залежить від рівня участі. Чим більша явка виборців у поділеному виборчому окрузі, тим більшою буде кількість мандатів. Крім того, надається перевага найбільш густонаселеним поділеним округам. Вони загалом отримують більше місць, ніж менш густонаселені поділені округи, просто як підсумок розподілу, пропорційного частці отриманих голосів.

84. Сьогодні в Нідерландах і Данії застосовують цю систему розподілу для виборів у нижню палату. У Німеччині в ролі поділених округів для виборів до Бундестагу виступають землі. Нещодавно поділені округи були запроваджені на французьких регіональних виборах (поділ за департаментами).

#### 2.4. Приклади колишніх або сучасних виборчих систем

<b>ЕСТОНІЯ</b>	<b>(Виборчий закон від 7 червня 1994 року, останні зміни: грудень 1994 року)<sup>35</sup></b>
Палата (однопалатна система):	<i>Riigikogu</i>
Кількість мандатів:	101 мандат
Виборчі округи:	11 багатомандатних округів (від 8 до 11 депутатів на округ)
Основний принцип:	Пропорційний та пропорційний з компенсацією
Розподіл мандатів:	Потроєне пропорційне заміщення мандатів із використанням квоти Гейра у кожному з 11 багатомандатних округів. Залишкові незаміщені мандати («компенсаторні» мандати) розподіляються на національному рівні між партіями і блоками, які отримали понад 5% поданих голосів.
<b>ФРАНЦІЯ</b>	<b>(Виборчий закон 1951 року, чинний для виборів 1951 та 1956 років)</b>
Нижня палата:	<i>Assemblée nationale</i> (Національні Збори)
<i>Депутати від метрополії</i>	
Виборчі округи:	Кожен департамент становить виборчий округ, за винятком департаментів Буш-дю-Рон, Па-де-Кале, Рона, Сена, Сена-і-Уаза, Нижня Сена і Жиронда, які поділяються на декілька округів
Основний принцип:	Змішаний: використання системи абсолютної більшості для кандидатів чи списків, які отримали абсолютну більшість, та розподіл решти мандатів на основі пропорційного представництва

<sup>35</sup> Якщо інше не вказано, цитований виборчий закон чинний сьогодні.

Спосіб голосування:	Однотурове голосування на основі списків з « <i>apparentement</i> ’ом» списків, панашажем і преференційним голосуванням
Підрахунок голосів та розподіл мандатів:	- « <i>apparentement</i> » дозволений на рівні округу між списками національних партій та угруповань або між списками, що складаються виключно з кандидатів, які належать до національних партій або угруповань за умови, що цей « <i>apparentement</i> » приймається всіма кандидатами, яких це стосується; - список або група зв’язаних списків, що отримує абсолютну більшість, отримує всі мандати. Між зв’язаними списками мандати розподіляються згідно з правилом найбільшого середнього з урахуванням преференційних голосів і панашажу. Якщо жоден список не відповідає цим умовам, то місця розподіляються на основі пропорційного представництва відповідно до правила найбільшого середнього (найбільших остач у департаментах Сена та Сена-і-Уаза). Розподіл в межах списків здійснюється на основі найбільшого середнього. Мандати не надаються спискам, що отримали менше 5% поданих голосів.

## **ФРАНЦІЯ**

Вибори:	(Виборчий закон 1985 року) Муніципальні вибори
Виборчі округи:	Муніципалітети з більше ніж 3.500 мешканців (за винятком Парижа, Ліона, Марселя)
Основний принцип:	Змішаний, основна мета – досягти більшості
Спосіб голосування:	Голосування в два тури. Закриті списки. Лише списки, які отримали 10% поданих голосів, можуть потрапити в другий тур. Списки, що отримали 5%, можуть об’єднатися і пройти в другий тур
Розподіл мандатів:	Бонус, що дорівнює половині мандатів, для списку, що є першим у вирішальному турі. Інші мандати розподіляються на основі пропорційного представництва між списками, які отримали 5% поданих голосів, включно з першим списком.

<b>НІМЕЧЧИНА</b>	<b>(Виборчий закон 1993 року)</b>
Нижня палата:	<i>Bundestag</i>
Кількість мандатів:	656 депутатів (500 з 2002 року)
Виборчі округи:	328 округів + 1 поділений національний округ (землі)
Спосіб голосування:	Кожен виборець має два голоси: - один голос для одно турового голосування в одномандатному окрузі; - один голос за список за системою пропорційного представництва
Розподіл мандатів	- 328 депутатів, визначених в одномандатних округах голосуванням в I тур за рахунок першого голосу; - 328 мандатів заміщаються на основі пропорційного представництва на національному рівні. Для того щоб брати участь у розподілі мандатів, список повинен отримати 5% поданих голосів або 3 мандати в одномандатних округах. Цей бар'єр не поширюється на партії, що представляють національні меншини. Мандати потім розподіляються між землями відповідно до кількості голосів, отриманих у самих землях. Кількість мандатів, отриманих за рахунок першого голосу, віднімається від загальної кількості таких мандатів. Якщо партія отримує більше мандатів при голосуванні в одномандатних округах, ніж це відповідає підсумку голосування за системою пропорційного представництва, вона зберігає ці мандати.
<b>ІРЛАНДІЯ</b>	<b>(Виборчий закон від 5 листопада 1992 року, останні зміни: березень 1998 року)</b>
Нижня палата:	<i>Dáil Eireann</i> (Палата Представників)
Кількість мандатів:	166 мандатів
Виборчі округи:	42 багатомандатних округи (від 3 до 5 мандатів)
Основний принцип:	Пропорційне представництво
Спосіб голосування:	Єдиний перехідний голос
Розподіл мандатів:	Включений у систему єдиного перехідного голосу.
<b>ІТАЛІЯ</b>	<b>(Виборчий закон від 6 лютого 1948 року, останні зміни: серпень 1993 року)</b>
Верхня палата:	<i>Senato della Repubblica</i> (Сенат Республіки)

Кількість мандатів:	315 мандатів
Виборчі округи:	- 232 одномандатних округів; - 20 багатомандатних округів
Основний принцип:	Змішаний: поєднання одномандатного голосування і пропорційного представництва через систему компенсацій
Спосіб голосування:	- голосування за відносною більшістю у 232 одномандатних округах; - розподіл решти 83 мандатів через пропорційне представництво на основі регіональних результатів та відповідно до методу Д'Онדה. Існують «компенсаторні» мандати, і, відповідно, перед проведенням розподілу на основі пропорційного представництва голоси, подані за обраних депутатів, віднімаються від загальної кількості голосів, поданих за список, до якого ці кандидати належать.

## ІТАЛІЯ

Нижня палата:	<b>(Виборчий закон від 6 лютого 1948 року, останні зміни: серпень 1993 року)</b> <i>Camera dei deputati</i> (Палата депутатів)
Кількість мандатів:	630 мандатів
Виборчі округи:	475 одномандатних округів 155 мандатів обираються за пропорційним представництвом у 26 округах
Основний принцип:	Змішаний: поєднання одномандатного голосування і пропорційного представництва через систему компенсацій
Спосіб голосування:	Кожен виборець має два голоси;
Розподіл мандатів:	- система відносної більшості в одномандатних округах із кандидатами, що належать до списків; - список має сплатити «мито» ( <i>scorporo</i> ) за кожного кандидата у частині обраних за системою відносної більшості. Розподіл відбувається на національному рівні на основі загальної кількості [голосів], отриманої у округах. Спочатку на цьому етапі можуть брати участь лише списки, які отримали 4% поданих голосів. 155 мандатів розподіляються між списками за допомогою методу повних квот і найбільших остач. Розподіл на рівні списків повинен задовільняти дві умови. По-перше, кожному списку виділяються мандати в округах, де, пропор-

ційно, він отримав найбільшу кількість голосів. Далі, загальна кількість депутатів, які обираються в окрузі (сума для всіх списків), не може перевищувати кількість мандатів, виділених на цей округ для пропорційної частини голосування.

## ЯПОНІЯ

Верхня палата:  
Виборчі округи:

**(Виборчий закон від 1 січня 1900 року, останні зміни: травень 1998 року)**

*Sangiin*

- 47 багатомандатних округів, столичних або префектуральних;  
- один національний округ для залишкових мандатів

Основний принцип:

Змішаний: відносна більшість для наперед визначеної кількості мандатів і пропорційне представництво для решти

Спосіб голосування:

- 146 представників обираються за системою відносної більшості у географічних округах. Кандидати, що отримують кількість голосів, що дорівнює або перевищує одну шосту виборчої квоти (загальна кількість голосів, поділена на кількість мандатів у окрузі), оголошуються обраними в порядку, що відображає кількість отриманих дійсних голосів;  
- 96 обираються на національному рівні шляхом пропорційного представництва за списками відповідно до методу Д'Ондта.

## ЛИТВА

Палата (однопалатна система):  
Кількість мандатів:  
Виборчі округи:

**(Виборчий закон від 9 липня 1992 року, останні зміни: квітень 2003 року)**

*Seimas*

- 141 мандат  
- 71 одномандатний округ;  
- 1 багатомандатний округ (70 мандатів)

Основний принцип:

Змішаний: паралельне застосування системи відносної більшості (в одномандатних округах) та пропорційної (у багатомандатному окрузі) системи

Розподіл мандатів:

- мажоритарна система відносної більшості у 71 одномандатному окрузі. Кандидат вважається обраним, коли отримує більшість голосів. Щоб вибори були дійсними, необхідна 40% явка виборців  
- пропорційне голосування в одному загальнодержавному багатомандатному окрузі

зі. Список кандидатів партії може отримати мандати лише за умови, що не менш як 5% виборців, що взяли участь в голосуванні, віддали за нього свій голос. Бар'єр для об'єднаних списків становить 7%. Якщо менше ніж 60% виборців проголосували за [усі] списки, що отримали більше ніж 5% голосів, списки, які досі не брали участі у розподілі, можуть вимагати права брати участь у розподілі мандатів. Списки, що не брали участь у розподілі мандатів, додаються по одному, починаючи з того, який одержав найвищий відсоток голосів виборців, аж доки підтримка списків, що беруть участь у розподілі мандатів, не складе в сумі щонайменше 60% голосів виборців. Розподіл мандатів відбувається відповідно до квоти Гейра. Мандати, які залишаються після першого розподілу, розподіляються відповідно до найбільших остач. Щоб вибори вважалися дійсними, вимагається 25% явка виборців.

#### ЛЮКСЕМБУРГ

Палата (однопалатна система):  
Кількість мандатів:  
Виборчі округи:

Основний принцип:  
Спосіб голосування:  
Розподіл мандатів:

**(Виборчий закон від 31 липня 1924 року, останні зміни: лютий 2003 року)**

*Chambre des Députés* (Палата депутатів)  
60 мандатів  
4 виборчі округи: Південний (23 депутати), Центральний (21 депутат), Північний (9 депутатів) і Східний (7 депутатів)  
Пропорційне представництво  
Преференційне голосування або панашаж  
Метод Гагенбаха-Бішофа  
Залишкові мандати розподіляються відповідно до найбільшого середнього.

#### МАЛЬТА

Палата (однопалатна система):  
Кількість мандатів:  
Виборчі округи:

Розподіл мандатів:

**(Виборчий закон від 27 вересня 1991 року, останні зміни: 2002 рік)**

*Il-Kamra Tad-Deputati* (Палата депутатів)  
65 мандатів  
13 багатомандатних округів (5 мандатів на округ)  
Застосування єдиного перехідного голосу, квота, що використовується, – квота Гагенбаха-Бішофа. Якщо партія отримує більшість перших преференцій, їй надається «бонус» додаткових місць, якщо вони потрібні, щоб мати більшість у Палаті.



**НІДЕРЛАНДИ**

Нижня палата:

Кількість мандатів:

Виборчі округи:

Основний принцип:

Спосіб голосування:

Розподіл мандатів:

**(Виборчий закон від 28 вересня 1989 року)**

*Tweede Kamer der Staten-Generaal* (Друга палата Генеральних Штатів)

150 мандатів

18 розділених округів

Повне пропорційне представництво

Преференційне голосування

Мандати розподіляються на національному рівні відповідно до методу Д'Ондта. Для участі у розподілі встановлюється бар'єр у 0,67% поданих голосів на національному рівні.

**НОРВЕГІЯ**

Палата (однопалатна система):

Виборчі округи:

Основний принцип:

Спосіб голосування:

Розподіл мандатів:

**(Виборчий закон від 7 вересня 1984 року)**

*Stortinget*

19 багатомандатних виборчих округів (від 4 до 15 депутатів), які відповідають 19 провінціям

Пропорційне представництво

Списки

Модифікований метод Сен-Лагю.

**ПОЛЬЩА**

Нижня палата:

Кількість мандатів:

Виборчі округи:

Основний принцип:

Розподіл мандатів:

**(Виборчий закон від 12 квітня 2001 року)**

*Sejm*

460 мандатів

41 воеводський багатомандатний округ (від 7 до 19 мандатів на округ)

Пропорційний

- 391 посол обирається на основі місцевих списків у багатомандатних округах. Мандати розподіляються між партіями з використанням методу Д'Ондта, а тоді надаються кандидатам, які індивідуально набрали найбільшу кількість голосів. Щоб мати право брати участь у розподілі мандатів, партія повинна отримати 5% поданих голосів, а блок – 8% голосів. Вказані бар'єри не застосовуються до списків національних меншин;

- 69 послів обираються на основі національних списків. Мандати розподіляються між списками з використанням методу Д'Ондта, а тоді надаються кандидатам у порядку, який вони займають у цих списках. Мандати надаються тільки тим партіям і блокам, які отримали 7% поданих голосів на національному рівні.

## ІСПАНІЯ

Нижня палата:  
Виборчі округи:

**(Виборчий закон 1985 року, останні зміни: березень 1995 року)**

*Congreso de los Diputados*

- 50 багатомандатних округів (принаймні 2 мандати на провінцію, решта розподіляються відповідно до кількості населення), які відповідають провінціям;  
- 2 одномандатні округи (північно-африканські анклави Сеута і Мелілья)

Основний принцип:

Пропорційний, за винятком округів Сеута і Мелілья, де застосовується принцип відносної більшості. Проте мала кількість мандатів на округ не дозволяє повноцінно діяти основному принципу. Метод голосування ближчий *de facto* до методу відносної більшості

Спосіб голосування:

Закриті списки або окремі кандидати залежно від округу

Розподіл мандатів:

- багатомандатні округи: закриті списки, мандати розподіляються пропорційно відповідно до методу Д'Ондта; кожен виборець робить вибір серед списків, що зареєстровані у відповідному окрузі (провінції);  
- одномандатні округи: система відносної більшості.

## ШВЕЦІЯ

Палата (однопалатна система):  
Виборчі округи:

**(Виборчий закон від 1 червня 1997 року)**

*Riksdagen*

- 29 багатомандатних округів (від 2 до 34 мандатів) для 310 членів  
- 1 інший багатомандатний округ для 39 компенсаторних мандатів

Основний принцип:

Змішаний: компенсаторна система

Спосіб голосування:

Система списків із преференційним голосуванням

Розподіл мандатів:

- пропорційний розподіл відповідно до модифікованого методу Сен-Лагю у 29 багатомандатних округах. Щоб отримати мандат, партія повинна отримати або принаймні 4% поданих голосів на національному рівні, або 12% поданих голосів в основному окрузі;  
- решта 39 («компенсаторних») мандатів розподіляються на основі повного пропорційного представництва на основі голосів, отриманих на національному рівні. Тим не менше мандати розподіляються між округами

гами. Партії, які отримують мандати лише на підставі норми про 12% поданих голосів в основному окрузі, позбавляються права брати участь у цьому розподілі. Мінімум, який вимагається для обрання на основі преференційного голосування, – 8% усіх голосів, поданих за партію, до якої належить кандидат, у відповідному окрузі.

## УКРАЇНА

Палата (однопалатна система):

Кількість мандатів:

Виборчі округи:

Основний принцип:

Метод голосування:

Розподіл мандатів:

**(Виборчий закон від 22 жовтня 1997 року\*)**

*Верховна Рада*

450 мандатів

- 225 одномандатних\*\* округів;

- 1 загальнодержавний округ, в якому застосована пропорційна система (225 мандатів)

Змішаний: паралельне застосування систем відносної більшості та пропорційної закриті списки для виборів за пропорційною системою

- однотурова система відносної більшості у 225 одномандатних\*\* округах;

- пропорційне голосування за списки для решти 225 мандатів. Мандати надаються тільки тим партіям, які подолали бар'єр у 4% поданих голосів.

### 3. ВІДКЛИКАННЯ

85. Відкликання – це напівпряма демократична процедура, згідно з якою посадова особа, що не задовольняє електорат, може бути усунута з посади<sup>36</sup>. Ця процедура аналогічна до підбурювання при зобов'язальному мандаті. Відкликання може стосуватися одного обраного представника або всієї асамблеї, оскільки в деяких швейцарських кантонах таким чином можуть бути відкликані кантональні асамблеї (*Abberufungsrecht*).

86. Взагалі кажучи, існує дві підстави для відкликання. По-перше, це контроль за функціонуванням інституцій. Для того щоб обмежити використання президентського права розпуску, литовська конституція 1991 року, наприклад, дозволяє сейму прийняти рішення про проведення дострокових президентських виборів. Однак рішення повинне бути прийняте більшістю у

\* Діяв до 2001 року; на підставі вказаного закону проводилися лише парламентські вибори 1998 року. Проте Закон 2001 року, за яким проводилися вибори 2002 року, зберіг в основному виборчу систему, передбачену законом 1997 року (*прим. ред.*).

\*\* В оригіналі вказано «multi-member» («багатомандатні»), що слід вважати опискою (*прим. ред.*).

<sup>36</sup> VIDÉGARAY, Christia. Recall // P.Perrineau, D.Reynié. Dictionnaire du vote. – Paris: PUF, 2001. – P. 787–788.

три п'ятих протягом тридцяти днів після першого засідання парламенту. Друга підстава полягає в тому, щоб надати виборцям засіб для контролю обраних представників. Саме з цією метою було запроваджене відкликання у деяких американських штатах. Воно набирає форми петиції, яка, якщо вона підписана достатньою кількістю виборців, дає їм право вирішити, чи обрані представники повинні залишатися на посадах, чи треба обирати нового кандидата<sup>37</sup>. Якщо кількість підписів недостатня, повноваження представника продовжуються<sup>38</sup>. Однак слід зазначити, що ця процедура є рідкістю в наші дні, оскільки регулярне проведення виборів забезпечує більш ефективний контроль над виборними представниками.

### Частина друга

#### КРИТЕРІЇ ДЛЯ ВИБОРУ КОНКРЕТНОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ ТА НАСЛІДКИ ТАКОГО ВИБОРУ

87. З огляду на звіт, викладений у першій частині цього документа щодо неймовірної різноманітності виборчих систем, важко не піддатися певному скептицизму або, принаймні, визнати той факт, що відносність оцінок є неминучою. Єдина очевидна річ, що випливає з цього дослідження, полягає в тому, що немає жодних підстав, щоб зробити абсолютний вибір на користь будь-якої конкретної виборчої системи. Або, точніше, жодна виборча система не може бути найкращою або найгіршою чи хоча б хорошою або поганою. Для того щоб оцінити її якість, необхідно точно знати, що від неї очікується – що в першу чергу очікується, – оцінюючи те, яким чином вона виконує свої різні, часом суперечливі функції, а саме функції виборчої системи в контексті демократичної політичної системи. Ми використали цей функціональний підхід, щоб висвітлити критерії вибору виборчої системи і наслідки цього вибору. Далі ми розглянемо послідовно три основні функції виборчої системи, три основні моделі, які успішно застосовуються для виконання цих функцій у західних демократіях, переваги та недоліки змішаних систем і низку проблем, характерних для країн, що переходять до демократії.

#### 1. ТРИ ГОЛОВНІ ФУНКЦІЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ

88. Зводячи питання до самої суті, можна стверджувати, що існує три основні функції виборчої системи: представництво, відбір та інвестиція.

##### 1.1. Представництво

89. Представництво є найбільш очевидною функцією. Чи не воно дало своє ім'я представницькій системі? Але воно є таким же складним, як і життєво важливим, оскільки воно охоплює різні фундаментальні та суперечливі питання.

---

<sup>37</sup> Найбільш недавнім прикладом було обрання А.Шварцнегера на посаду губернатора Каліфорнії після процедури відкликання, ініційованої проти губернатора Грея Девіса (2002). Для проведення нових виборів вимагаються підписи 12% виборців, що голосували на попередніх виборах.

<sup>38</sup> Процедура відкликання була також ініційована проти сенатора Маккарті, однак виявилася невдалою, оскільки деякі підписи були визнані недійсними (2003).

а. Найбільш традиційна і, безсумнівно, найбільш досліджена суперечність полягає між представництвом як мандатом, який зводить роль представленої особи лише до призначення його або її агентів, і представництвом як відображенням, яке вимагає, щоб представник був наскільки можливо подібним до особи, яку він представляє, щоб захистити суверенітет останньої від надмірної зміни, не кажучи про зраду чи суттєве відчуження через машину представництва. Прибічники теорії – захочені правом та філософією – про те, що електорат визначає повноваження, підтримують або підтримали першу гіпотезу, тоді як більш чутливі до соціології – з урахуванням того, що виборці надають права – підтримують другу.

Але ця суперечність не свідчить вичерпно всього про складність функції представництва. Що насправді означає – виконувати функцію представництва на виборах? На це питання можна дати як мінімум три відповіді.

б. Перша стосується представництва політичних поглядів, а отже, рухів і сил, які їм надають форму. Є аксіомою, що представництво само собою породжує низку проблем. Чи потрібно представляти всі тенденції, в тому числі й найменші? Чи потрібно сприяти існуючим тенденціям на протидію новим партіям, чи, може, слід заохочувати нові тенденції, що формуються, щоб було легше адаптувати те, що пропонується політично для відповідності новим проблемам? Чи повинен плекатися дух компромісу шляхом надання можливостей формування коаліції за допомогою таких механізмів, як другий тур або «*apparentement*»? Більшість відповідей на кожне з цих питань диктують певний вибір виборчої системи або однієї чи кількох її рис.

с. Друге значення, що надається представництву, стосується представленості територій. Тут також спектр доступних позицій значною мірою відкритий. Перший вибір стосується самого існування такого представництва: чи робиться наголос на загальному представництві виборчого населення – як це робиться в деяких демократичних державах із відносно невеликим населенням, але також і у великих державах у випадку проведення певних виборів (європейські вибори у Франції аж до недавньої реформи) – або чи повинне представництво бути розділеним до рівня менших одиниць? Другий вибір має справу з природою цих утворень: чи територія повинна бути розділена на *ad hoc*\* виборчі округи, чи просто повинні бути взяті адміністративні одиниці? Третій вибір пов'язаний з демографічним і, можливо, просторовим виміром одиниць, про які ми говоримо: чи округи повинні бути достатньо великими, щоб гарантувати певну неоднорідність електорату, чи меншими для того, щоб гарантувати, що електорат є однорідним?

d. Це міркування суперечить третьому значенню представництва, що стосується представлення конкретних категорій виборців. Деякі з цих категорій можуть бути представлені на основі географічного представництва, якщо їх місце знаходження збігається з одним або більше виборчих округів. Це може мати місце з етнічними та культурними категоріями, які часто називають національними меншинами в полікультурних державах. Але інші категорії в силу своєї природи і того факту, що вони більше розосереджені, не

\* Для цього випадку, спеціальні (лат. – прим.ред.).

збігаються з певними територіями. Чи потрібно у виборчій системі забезпечити таке специфічне представництво, і якщо так, то якої форми має набрати це представництво? Деякі системи використовують квоти, іноді в поєднанні з фінансовими санкціями в разі недотримання, як у випадку Франції, і забезпечення рівності чоловіків і жінок у виборах. Цей приклад є дуже цікавим, оскільки він знаменує собою визначальний розрив із традиційно абстрактною і формально егалітарною концепцією громадянства за французькою моделлю. Відповідно до цієї традиції, громадянин (а отже, виборець) – розумна істота, яка дозволяє державним інтересам вийти за специфічні інтереси своєї статі, віку, роду занять, етнічного та культурного походження і релігійних переконань. Оскільки вона запроваджує позитивну дискримінацію на користь класів, які є рівними перед законом, але *de facto* перебувають у несприятливому становищі відносно панівних класів, виборча система виконує нову функцію. Вона не просто розподіляє мандати відповідно до поданих голосів, але прагне впливати на зміни в суспільних відносинах і стає очевидним інструментом перерозподілу політичної влади між категоріями електорату.

## 1.2. Відбір

90. Деяко менш очевидне при розгляді виборчих систем полягає в тому, що відбір людей до правлячого класу є такою ж важливою функцією, як і представництво. Більше того, ці дві функції зливаються, коли мова заходить про представництво конкретних категорій, одна з можливих форм при цьому – «попередній відбір» представників.

91. По суті, те, що поставлено на карту при демократичному відборі осіб для управління шляхом виборів, може бути оцінене в трьох відношеннях: незалежності кандидатів, а отже, майбутніх обраних представників, відносно політичної машини, соціальної справедливості при відборі та оновленні правлячої еліти.

а. Ступінь, до якого кандидати й обрані представники залежні від партійної машини, прямо відноситься до виборчої системи. Остання може впливати на питання в цій сфері двома способами. По-перше, чи кандидатура виставляється в одномандатних, чи в багатомандатних округах. При голосуванні за одного члена, що вводить у гру персональні якості, природно сприяє кандидату з найбільшим «особистим активом». Якості кандидатів, які стосуються їх характеру, талантів, професійної підготовки або досвіду, так само важливі, як – чи, можливо, навіть більш важливі, ніж – їх членство у будь-якій партії, коли приходить час визначити, чи будуть вони кандидатами і чи будуть вони обрані. Вони завдячують фактом свого обрання насамперед і найбільше самим собі. Це не так у багатомандатних виборчих округах, де найважливішим є перш за все отримати місце у списку кандидатів. Дійсно, чи з'явиться кандидат у списку, майже завжди залежить від бажання місцевого та/або національного партійного керівництва. Більше того, чим більше кандидат хоче потрапити у прохідну позицію в списку, тим більше він залежить від цього керівництва.

Інший спосіб впливу стосується питання, чи виборча система є мажоритарною відносною/абсолютною більшістю, чи пропорційною. Це пояснюється

тим, що залежність обраних представників від партій є більшою при системі пропорційного представництва. У більшості випадків очільник списку або два чи три кандидати, що очолюють список великих партій, мають усі шанси бути обраними у великому окрузі, оскільки реальна конкуренція починається лише з третього-четвертого місця. У такому випадку той факт, що партія виставляє кандидата на прохідну позицію, рівносильний гарантії його або її обрання. Саме партія, а не виборець, відбирає представників, які будуть обрані. Як же обраний представник може не бути зобов'язаний тому, хто формує список?

б. Проблема, що стосується ступеня соціальної справедливості в процесі відбору виборчої еліти, менш безпосередньо залежить від вибору виборчої системи, хоча можна обґрунтовано стверджувати, що голосування в одномандатному окрузі надає перевагу тим, хто вже має певні культурні та соціальні активи, тоді як голосування за списками дозволяє балотуватися менш привілейованим особам. Цьому, природно, ще більше сприяло запровадження процедур «позитивної дискримінації», як показано вище (див. пункт 1.1). Існує тенденція саме через взаємозв'язок виборчої системи та системи представництва найкраще забезпечувати соціальну справедливість залучення кандидатів. Що стосується першого, особливо можна відзначити державне фінансування виборчих кампаній, а в тому, що стосується останнього, – винагороди за виборні посади та можливості, що сприяють повторному обранню представників в кінці їхнього строку повноважень. Що стосується останнього аспекту, державні посадові особи, яким часто гарантується повернення на свою роботу після закінчення строку їх повноважень, перебувають у значно більш сприятливому становищі, ніж їх опоненти з приватного сектора.

с. Ступінь, до якого виборна еліта замінюється новою кров'ю, є ще однією важливою особливістю відбору. Він залежить насамперед і найбільше від конституційних положень, що стосуються асамблей (тривалість строку повноважень, існує чи не існує обмеження на кількість дозволених послідовних мандатів, чи можна поєднувати мандати в місцевих та національних органах і т.д.). Але він також залежить від положень про те, хто може бути обраний: мінімальний вік, який вимагається для того, щоб бути кандидатом, чи можуть балотуватися іноземці-резиденти (наприклад, громадяни інших держав – членів Європейського Союзу) або положення щодо рівності між чоловіками та жінками, згадані вище. Останні положення, прийняті, коли була переглянута французька конституція у 1999 році, є потенційно найбільш важливими для оновлення виборних еліт. Їхній вплив був більш потенційний, ніж фактичний, оскільки партії – або, швидше, чоловіки, які ними керують, – скористалися труднощами, пов'язаними з голосуванням в одномандатних округах таким чином, щоб затримати їх застосування, навіть якщо це означає сплату штрафів, передбачених законом.

### 1.3. Інвеститура

92. Вибори – це не тільки час, коли виборці отримують можливість висловити свої партійні уподобання офіційно і таємно; це також спосіб надати посади, більш чи менш безпосередньо, партіям або коаліціям партій, які будуть керувати країною до наступних виборів (або першої кризи). Ця функція є

вирішальною в рамках парламентської системи або напівпрезидентської системи французького типу, як показав досвід «співіснування», і вона залишається дуже важливою в рамках президентської системи, де, за визначенням, цю функцію виконують президентські вибори, але в якій важлива роль, яку відіграє законодавча влада в політичному процесі, неминуче призводить до парламентських виборів, які мають очевидні наслідки в термінах інвестиції або відставки уряду, особливо коли вони відбуваються між двома президентськими виборами, як і у випадку з американськими проміжними виборами.

а. Ця функція, природно, є особливо важливою і найбільш сильно відчувається в країнах, що на виборах покладаються на мажоритарну систему відносної або абсолютної більшості, особливо її найбільш крайньої форми – однотурового голосування за відносною більшістю, яка відома своїм сприянням розвитку функціональної двопартійної системи за участю двох потенційно найбільших організацій, що по черзі набувають, із коливаннями в ту чи іншу сторону, функцій уряду і контр-уряду (що означає офіційну опозицію, мета якої полягає в тому, щоб стати правлячою партією). У демократіях такого типу виборці на голосуванні мають пряму і чітку можливість привести до влади свій уряд. Тому можна говорити у зв'язку з цим про «правлячу демократію».

б. Це не обов'язково має місце в демократіях, чия культура виборів є культурою пропорційного представництва, якщо тільки не вступають у гру соціологічні (виключно чіткі соціальні поділи, що відображають культурні та релігійні розколи, наприклад) або історичні (пам'ять про травму, пов'язану з відсутністю урядової більшості) чинники. Це має причиною логіку пропорційного представництва, яка природно віддає перевагу функції представництва перед функцією інвестиції. Чим більше ця логіка дотримується (округи, що мають багато місць, правило найбільшого середнього, відсутність бар'єра, відсутність другого туру чи фактора корекції більшості), тим більше вибори стають простим опитуванням усіх існуючих політичних течій. Чисте пропорційне представництво сприяє багатопартійній системі і ретельно охороняє незалежність партій. Воно позбавляє виборців можливості безпосередньо впливати на формування уряду, яке незмінно є результатом переговорів між партіями, представленими в парламенті, частіше навіть після, аніж перед виборами. Звідси вислів «керована демократія», що використовується для цих типів систем, в яких вирішальний вибір урядової більшості монополізується політичним класом, тим самим позбавляючи суверенний народ права на повне здійснення свого суверенітету: «демократія без народу», якщо запозичити назву роботи Моріса Дюверже про французькі традиції парламентської республіки до 1958 року.

с. Приклад Франції свідчить також, що пропорційне представництво не єдина система під питанням. Безсумнівно, цей вид виборчої системи може бути запроваджений у відповідь на посилену критику щодо того, що в довгостроковій перспективі мажоритарна система спричиняє виключення малих та середніх партій з розподілу парламентських мандатів і що найменшим партіям навіть важко вижити в якості незалежних партій самим по собі. Але вона також може «зафіксувати» основний політичний розкол думок, який



мажоритарна система – особливо в менш ефективній формі, аніж система відносної більшості, – не може викоринити, через культурні фактори чи історичні події, що призводять до непримиренних розбіжностей (війни, революції, економічні кризи і т.д.). Це трапилося у Франції в період між двома світовими війнами, коли довгочасність революційного руху робітничого класу, пробудженого радянською революцією, спровокувала непримиренний розкол комуністів і соціалістів, а триваючий розкол між консервативним католицизмом і антиклерикальним радикалізмом перешкодив правим перегрупуватися навіть перед появою на сцені крайньо правих фашистів. У такій суспільно-політичній ситуації двотурове мажоритарне голосування розглядалося насамперед з точки зору результатів першого туру, який дозволяв кожній політичній партії підрахувати своїх виборців, а не другого туру, який, за загальним визнанням, викоринював «у функціональних термінах» поділ у межах двох основних тенденцій, запропонувавши зовнішній поділ на правих/лівих, який досить швидко зникав у Зборах, коли слід було мати справу з основними проблемами, з якими стикалася країна. Брак інтересу до другого туру був настільки явним і виглядав настільки природним, що результати другого туру практично ніколи до початку 1970-х років не цитувалися в історичній і політологічній літературі, яка стосувалася цього періоду. Тим більше, що людина з настільки гострим розумом, як Моріс Дюверже, захотіла вивчити «нерівність представництва» в рамках Третьої Республіки, пов'язавши розподіл місць після другого туру з розподілом голосів у першому, не звертаючи жодної уваги на передачу голосу в період між першим і другим турами, і здається, що таке жонглювання не ставило перед ним жодних проблем.

93. Останні міркування свідчать, наскільки складно здійснити функціональну інтерпретацію виборчих систем. Істина полягає в тому, що для кожного основного етапу розвитку демократії існує відповідна «ідеальна/типова» виборча система, яка здійснює конкретним чином описані вище три функції. Це особливе поєднання може бути оцінене в трьох послідовних формах, яких воно набувало протягом останніх ста п'ятдесяти років.

## 2. ТРИ ІСТОРИЧНІ МОДЕЛІ ФУНКЦІОНАЛЬНОСТІ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ

94. Якщо ми розглядаємо розвиток виборної демократії в дуже широкому сенсі, ми можемо бачити три основних етапи, які відповідають трьом суспільно-політичним моделям виборчої системи: елітарна модель, модель масових організацій\*, індивідуалістична модель споживання.

### 2.1. Елітарна модель

95. а. Ця модель відповідає періоду запровадження загального виборчого права. Три основні функції виборчої системи виконуються таким чином, що вона майже може класифікуватися як переддемократична. Якщо розглядати представництво, відбір та інвеституру, на кожній з них є відбиток моральної, культурної і політичної влади еліт стосовно великої маси електорату, якому надано право голосу.

\* Далі ця модель називається «моделлю масової демократії»; див. пункт 2.2 нижче (прим. ред.).

Таким чином, логіка представництва спрямована на отримання голосів. Видатні особистості усіх позицій, проводячи агітацію за голоси виборців, апелюють до своєї безпосередньої клієнтури, а саме до тієї частини населення, яка знає їх безпосередньо і, природно, має довіру до них щодо здійснення захисту їх матеріальних і духовних інтересів набагато краще, ніж це можуть зробити вони самі. Населення поділяється відповідно до особистісних взаємовідносин з безпосередньою клієнтурою відповідної видатної особи.

Логіка вибору полягає у зворотному відборі. Не стільки виборець обирає виборного представника, скільки особа, яка хотіла б бути обраною представником, консолідує своїх потенційних виборців. Особистості попередньо відбираються в одному або іншому таборі тільки тому, що вони мають всі відчутні та невідчутні атрибути видатних постатей. Це відбувається без слів у консервативному таборі, оскільки вони захищають «природне право» традиційно правлячого класу здійснювати урядування, хоча це також можна знайти в ліберальному таборі в тій формі, яку Моріс Агульон описав як «демократичний патронат», так би мовити, політичну відданість нових правлячих верств, які відчують, що вони наділені обов'язком говорити від імені народу, щоб захистити його інтереси, про які народ може і не знати.

c. Логіка інвеститури – це карт-бланш. Кожен клієнт, мобілізований конкурентними видатними особистостями, делегує їм всі свої повноваження, не маючи найменшого уявлення про те, як це вплине на нього особисто, з тим, що вони повинні проводити в парламенті або, можливо, в уряді політику, яка здається їм найкращою і яка тому не може бути не найкращою.

d. Найбільш функціональна система виборів для такої моделі – одномандатне однотурове голосування. Мажоритарна система відносно більшості з одним туром голосування, тому що це найпростіша система для розуміння, яку найлегше погодити нерівноправним, неосвіченим суспільством. Одномандатна система приймається, оскільки вона найбільш сумірна з логікою моделі, заснованої на видатних особистостях.

## 2.2. Модель масової демократії

96. Ця модель відповідає експлуатації політичного потенціалу загальному виборчого права через масові організації, які мають за мету мобілізацію виборців. Вона встановилася на етапі виникнення і розвитку профспілок найманих працівників та масових партій, пов'язаних з ними, які поступово поширилися в процесі суперництва на все політичне поле, сформоване основними соціоекономічними підлами індустріального суспільства. Для переходу з першої на другу модель потрібне було дотримання трьох умов. Перша полягає в тому, що виборці повинні бути певною мірою господарями власних голосів і здатними приєднатися до однієї з сторін, відходячи від логіки кланової прив'язаності клієнтів: тому можна вважати, що виборці досягли порогу індивідуалізації. Попередня модель була вертикальною, тоді як ця є горизонтальною. Індивіди зібралися тому, що вони подібні один до одного, а не тому, що вони залежать від одного хазяїна. Друга умова полягає в тому, що виборці підтримують свою партію, тому що вони поділяють її ідеологію, а не в силу своїх особистих короткострокових інтересів. Можна говорити в

цьому випадку про поріг політизації. Третя умова полягає в тому, що виборці всіх виборчих округів голосують більш-менш відповідно до тієї самої суспільно-політичної логіки, а не через причини, що радикально різняться від одного регіону до іншого. Це дає можливість говорити про поріг націоналізації.

а. Згідно з цією системою логіка представництва є соціокультурною. Партії формуються відповідно до основних соціальних поділів (в основному поділ між самозайнятими і найманими працівниками) і основними культурними поділами, які загалом засновані на релігійній приналежності (католики/світські або між різними християнськими церквами). Вони звертаються до суспільних груп, часто об'єднаних асоціаціями або профспілками, бажаючи, щоб ці групи були представлені в асамблеях.

б. Логіка відбору є партійно-політичною. Головним чином вона є результатом войовничості. Кандидатура сама по собі, а згодом позиція кандидата в списку є етапами прогресу войовника. Виборці ратифікують цей вибір, тому що вони ставлять на відповідні місця тих, кого вони вважають найбільш представницькими для них і, отже, з цієї точки зору, найкращим серед них.

с. Логіка інвеститури присутня у свідомості виборців не безпосередньо, а у формі великих міфів, як-то підготовка до пролетарської революції, з одного боку, або відновлення природного порядку в суспільстві – з іншого. Формуючи коротко, важливо зробити все, що можна, щоб не дати підбурювачам або реакційним силам в односторонньому порядку поставити під сумнів неявно існуючий суспільно-політичний договір. У підсумку логіка «двох протилежних фронтів», що часто пропонувалась обома сторонами в 1930-х роках, більше нагадує окопну війну, ніж війну на рухомому фронті. Мова йде про перешкоджання, а не про інвеституру.

д. Найбільш функціональною виборчою системою для цієї моделі, безумовно, є система списків із пропорційним представництвом. Але вона може бути здатна вжитися і з мажоритарною системою відносної чи абсолютної більшості, якщо кожен табір виявить здатність зібрати разом виборців і таким чином дати певну силу коаліційному уряду за межами звичайних компромісів «блокового суспільства».

### 2.3. Індивідуалістична модель споживання

97. Ця модель, яка має тенденцію до заміни попередньої в розвинених демократіях, менш вдосконалена і меншою мірою поширена на сьогодні. Але її найбільш важливі риси починають з'являтися в більшості західних країн, які зазнали протягом останніх десятиліть однакового досвіду добробуту, миру, відкритості до світу і лібералізації моралі. Ці перетворення життєвих умов сприяли формуванню культури, яку описав Рон Інлегарт як постматеріалістичну, культури, чий риси він описав і чий вплив на виборців і політичну поведінку він оцінив.

а. Логіка представництва явно відкинула принципи лояльності за системою чесного патронажу і приналежності до певної соціально-культурної категорії. Вона наблизилася до логіки ринку. Із пропозицій, що надходять від наявних партій та кандидатів, виборець обирає ту, яка найкращим чином – або найменш поганим – відповідає його нинішнім вимогам. Ці вимоги кла-

сифікуються кожною людиною у світлі пріоритетів, які він чи вона надає питанням, що його турбують (безпеки, зайнятості, охорони довкілля, моральної лібералізації, оподаткування, глобалізації і т.д.). У підсумку система уже представляє не соціальні групи, а сукупність індивідуальних пріоритетів, доручених різним публічним програмам дій.

b. Логіка відбору є суто політичною: виборці обирають людей, які, на їх думку, найбільше здатні зрозуміти їх основні вимоги і дати їм відповіді, або, якщо вам більше подобається, «політичні підприємства», які найкраще задовольняють «вимоги тендеру», що тепер уособлюють вибори для електорату.

c. Логіка інвестиції сильно присутня: мова йде про договір, укладений між «споживачем» державної політики і «підприємцем», якому споживач доручає вирішити його проблеми. Але договір є хитким. Він явно є строковим контрактом на досягнення пріоритетної мети. Настільки, що голосування настільки ж стосується санкцій, як й інвестиції. Споживач може спробувати новий продукт, але він чи вона може відхилити його з чистою совістю, якщо визнає його не зовсім задовільним. Виборча поведінка в минулому була настільки стабільною, що можна було не відмовлятися від її порівняння з геологією. Вона сьогодні настільки нестійка, що більш доцільно порівнювати її з різкими змінами, які більше знайомі нам в галузі метеорології.

d. Найбільш функціональним методом голосування в моделі такого типу є, безумовно, мажоритарна система відносної або абсолютної більшості, яка чітко надає владу, накладає санкції і підтримує чергування політичних партій при владі. Але така система може страждати від того, що не залишає достатньо місця для появи рухів, чутливих до сприйняття нових вимог. У підсумку в цій новій культурі існує розквіт пропозицій чи спроб запровадження змішаних систем, що переважно беруть за основу мажоритарну систему відносної (чи абсолютної) більшості з метою мати партії, які чергуються при владі, але із закладенням коригуючої риси пропорційного представництва задля забезпечення інновацій.

98. У таблиці в кінці цієї доповіді викладаються основні характеристики всіх трьох моделей, описаних вище. Не слід забувати, що те, з чим ми тут маємо справу, є «ідеальними/типовими» моделями. Приклади їх в історії найчастіше є більш складними, а події менш чіткими. Це пояснюється тим, що моделі, які описуються як успішні, все ще частково конкурентні і часом переплетені. Елітарна модель демократії «зверху вниз», заснована на патронаті, не зникла повністю, то тут, то там можна спостерігати залишкові вогнища, і можуть навіть бути епізодичні повернення у поведінці сучасних виборців. Це найчастіше відбувається у великій домінуючій моделі ХХ століття – масовій демократії. Суспільний рух, інспірований активними меншинами та оркестрований у вуличні демонстрації, є достатнім, щоб змусити публіку – яка раніше голосувала за підприємство, призначене розв'язувати основні проблеми, – перегрупуватися поза виразником поглядів категорії, до якої вона належить. Те, що раніше називалося валовими змінними електоральної поведінки (об'єктивний суспільний клас, суб'єктивний суспільний клас та, зокрема, релігійна належність), тепер, без сумніву, вже не таке здорове, як раніше, але їх сильні сліди зберігаються і заново виникають, перериваючи регулярний

спад їх пояснювальної здатності. Стало фактом, що голосування ніколи не було і, певно, ніколи не буде одновимірним, характерна риса, яка є спільною з усією людською поведінкою. Більше того, саме це додає цікавості багатьом учасникам і спостерігачам у змішаних системах.

### 3. ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ ЗМІШАНИХ СИСТЕМ

99 Реформатори щораз більше прагнуть розглядати змішані системи як панацею. Це відбувається частково через те, що вони інтерналізували багатофункціональність виборчих систем, що може призвести до суперечливих положень.

#### 3.1. Пошук «золотої середини»

100. а. Змішані системи мають головною перевагою поєднання логік, які були б несумісними, якби була здійснена спроба їх застосування, не поставивши їх у певний порядок. Це відноситься, головним чином, до принципу більшості – який є суттєвим для функції інвеститури – та до системи пропорційного представництва, яка є найбільш сприятливою для представницьких функцій. Це також може бути справедливим у відношенні одно- або багатомандатних виборчих округів, які надають перевагу особистому відбору, та закритих списків, що сприяють дисципліні, а отже, єдності парламентських груп і партій, або територіального підходу, який сприяє географічному представництву, і загальнонаціонального підходу, що заохочує політичне/ідеологічне представництво. Конкретний приклад пошуку золотої середини шляхом комбінування і встановлення пріоритетів можна знайти у пропозиції, зробленій Аленом Лансело у 1993 році, до *Association Nationale des Elus Régionaux* на прохання її голови, Валері Жіскар д'Естена, щодо можливої реформи методу обрання французьких регіональних рад. Ця пропозиція, розроблена Жан-Клодом Казановою та Аленом Лансело, була підсумована в нашій доповіді таким чином:

«Щоб не зазнавати звинувачень у маніпулюванні, вибір способу голосування повинен бути заснованим на низці сильних принципів, які повинні бути сформульовані і класифіковані за ступенем важливості, оскільки кожен із них має наслідком обмеження інших принципів.

1. Регіональний уряд повинен бути створений на основі стабільної і чіткої більшості в рамках Ради.

2. Ідентичність регіонів повинна бути підтверджена шляхом вибору регіональних округів.

3. Повинно бути забезпечене представництво меншин.

4. Представництво різних департаментів аналогічним чином.

Третій принцип доповнює перший, а останній доповнює другий. Якщо ці цілі приймаються, приходимо до пропозиції реформи виборчої системи у напрямі мажоритарної системи абсолютної більшості та затвердження регіону як виборчого округу замість *департаменту*, у той же час обмежуючи вплив мажоритарної системи шляхом представництва меншин та забезпечення того, щоб департаменти були достатньо представлені».

б. Змішані системи також мають перевагу вирівнювання змін у представництві, відборі і здатності до інвеститури або санкцій. Ці зміни у тривалій

перспективі прямують до практичної паралізованості в результаті застосування систем, які найбільше сприяють представництву, таких як суто пропорційне представництво, і, навпаки, ризикують стати дещо хаотичними, коли застосовується мажоритарна система відносної (або абсолютної) більшості в їх найбільш радикальній формі завдяки постійному чергуванню переможців. Між «*sehr langsam*»<sup>\*</sup> та «*allegro vivace*»<sup>\*\*</sup>, якщо не «*furioso*»<sup>\*\*\*</sup>, щасливо-середній темп «*bien tempéré*»<sup>\*\*\*\*</sup> приваблює тих, хто вважає, що в основі ефективного демократичного управління лежать контрольовані зміни.

### 3.2. Недоліки і труднощі

101. а. Незважаючи на цей аналіз, основним недоліком змішаних систем є їх складність. Безсумнівно, деякі «прості» системи, такі як пропорційне представництво, є самі по собі дуже складними для виборця, який не мислить арифметично, коли справа доходить до того, як розподіляються мандати, особливо щодо остач. Але принаймні їх основний принцип є недвозначний, і кожен може зрозуміти його відразу. Проте це не так у випадку змішаних систем, які часто використовують процедури, що спотворюють результати виборчих скриньок таким чином, щоб або виключити певні голоси з представництва (через застосування бар'єрів), чи, навпаки, збільшити кількість інших голосів (бонус більшості, наприклад, для провідної партії). Виборцю, який має труднощі з розумінням складної арифметики, буде ще важче сприйняти підсумкові невідповідності порівняно до поданих голосів. Це іноді або навіть часто може призвести до почуття відчуження стосовно функціонування виборчої системи, якою «маніпулюють політики».

б. До цих труднощів можна додати ще й природу самого «змішування». А змішана система буде паралізованою або просто довільною, якщо різні логіки їх поєднання не будуть відповідно упорядковані. Проте лише досвід може допомогти у виборі правильного змішування. Якщо вторинна логіка нав'язується надто слабко, вона навряд чи матиме який-небудь коригуючий вплив на результат виборів. Якщо ж, навпаки, вона надто сильна, основна логічна система буде надмірно розчинена. Ця проблема постає особливо гостро, коли треба ввести кількісний коефіцієнт корекції, щоб, наприклад, встановити рівень бонуса більшості або бар'єр, який необхідно подолати, щоб бути представленими.

с. Для того, щоб подолати такого роду труднощі, Комітет для реформи способу голосування, створений у Франції у 1992 році прем'єр-міністром П'єром Береговуа, у якому Ален Лансело засідав під головуванням професора Веделя, запропонував збереження мажоритарної системи з двома турами голосування для більшості мандатів у Національних Зборах із доданням для «помітної частини» таких мандатів виборів на основі пропорційного представництва за національними списками. Представники лівої більшості і правої опозиції, які засідали разом з експертами у тому комітеті, зрештою пого-

---

\* Дуже повільно (нім. – прим. ред.).

\*\* Швидко і жваво (італ.); швидкий музичний темп (прим. ред.).

\*\*\* Шалено (італ.); дуже швидкий музичний темп (прим. ред.).

\*\*\*\* Цілком помірно (фр. – прим. ред.).

дилися з тим, що 10% загальної кількості повинні складати «помітну частину» від національних мандатів, які будуть визначені на основі пропорційного представництва, але лише після гострого обговорення самого принципу змішаної системи, оскільки вони були стурбовані тим, що вона виглядатиме як повернення до «правління політичних партій». Аргументом, який врешті-решт переконав їх, була наша пропозиція про те, що кожен виборець повинен мати два голоси: перший для обрання одного з кандидатів за мажоритарною системою абсолютної більшості в одномандатному окрузі, а другий – для вибору одного із списків кандидатів за системою пропорційного представництва на національному рівні. Унікальність такої змішаної системи полягає в її прозорості, оскільки подвійний голос остаточно виключив би будь-які звинувачення у нерівності та будь-які підозри щодо спотворення волі виборців. Але зрештою ідея сіла на мілину через практичні труднощі у пошуку п'ятидесяти мандатів, які мали б бути розподілені на основі пропорційного представництва: або за рахунок комітетів, що несло ризик посилення антипарламентських почуттів, або за рахунок скорочення на ту ж величину кількості мандатів в округах, що було б дуже непопулярним у департаментах, чие представництво було б зменшене. І реформа не була прийнята урядом. У Франції ми любимо казати, що «диявол ховається в деталях», а змішаним системам, на жаль, не бракує деталей.

#### 4. ДЕЯКІ МІРКУВАННЯ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ КОНКРЕТНОЇ СИТУАЦІЇ В НОВИХ ДЕМОКРАТІЯХ

102. Демократії, що розвиваються, намагаються легітимно перестрибнути через етапи політичного, економічного і соціального розвитку з метою швидко наздогнати розвинуті держави, яким потрібні були десятиліття, а іноді й століття, щоб досягти зрілості. Було б безглуздо і несправедливо проповідувати їм терпіння. Отже, було б мудро допомогти їм зробити свій основоположний вибір на самому початку процесу демократизації, який формуватиме їх розвиток, із повним розумінням фактів. З точки зору виборчих систем, які є предметом нашого розгляду, цей попередній етап повинен в «установчий момент» охоплювати три аспекти: початкову ідентифікацію природи і ступеня сегментації, вибір моделі громадянства і, нарешті, вибір щодо надання виборчій демократії більшого або меншого впливу на управління.

##### 4.1. Початкова ідентифікація природи і ступеня сегментації

103. Визначення природи і ступеня політичної стратифікації та її соціально-культурної основи є необхідним першим кроком. Саме від цієї сегментації буде залежати вибір моделей, які мають формуватися, з метою визначення громадянства і для інвеститури тих, хто має керувати.

104. Виглядає, що з метою проведення цієї ідентифікації необхідно провести перші загальні вибори – до Установчих зборів, наприклад, – за системою пропорційного представництва. Це формула, яка найкраще придатна для вимірювання початкового ступеня фрагментації політичних сил і визначення природи їх лояльностей (політичних, релігійних, етнічних/культурних і т.д.), які їх об'єднують.

105. Дехто може побоюватися, що така відкрита початкова фаза не просто зробить перший висновок, але твердо зафіксує відмінності, зробивши їх видимими; як наслідок, це може мати важкий вплив на подальший вибір. Цим запереченням не можна нехтувати. Але досвід свідчить, що це не обов'язково повинно мати місце. Визначення поділів цілком може викликати прагнення до їх зменшення і, в будь-якому випадку, всі наслідки – особливо шкідливі – виборчої системи не відчуються, поки вона не буде застосована вдруге, тобто після двох послідовних виборів.

#### 4.2. Вибір моделі громадянства

106. Використовуючи результати початкової консультації в рамках пропорційного представництва, можна виділити основні лінії поділу в електораті, щоб визначити їх незалежність або будь-яке можливе перекриття й оцінити їх відповідну вагу. Якщо фрагментація характеризується і ґрунтується головним чином на якісних факторах (наприклад, етнічних/культурних чи релігійних), то важливий вибір лежить між (i) концепцією загального громадянства, яка долає усі наявні відмінності і юридично сприяє рівності, визначаючи загальний вищий інтерес, та (ii) плюралістичною концепцією, типу мозаїки, яка визнає, захищає та сприяє і підтримує специфічні права різних спільнот. Ці дві концепції однаково справедливі, що б не думали послідовники Жан-Жака Руссо. Нав'язування абстрактно егалітарної концепції громадянства досить різноманітному суспільству становить дуже слабкий захист від ризиків фактичної дискримінації і навіть геноциду. Якщо розбіжності глибокі, краще визнати їх офіційно і спробувати змусити спільноти визнати їх відповідні права як встановлені взаємні обов'язки.

107. Вибір тієї чи іншої моделі тягне за собою умови для стійкого вибору виборчої системи після початкової стадії пропорційного представництва. Загальна модель пропонує розділити округи за політико-адміністративними межами і прийняти мажоритарну систему відносної або абсолютної більшості. Плюралістична модель пропонує розподілити округи відповідно до просторового розподілу спільнот, наскільки це можливо, і змішану виборчу систему або систему пропорційного представництва залежно від того, наскільки глибоко йде поділ та чи є намір обмежити його впливи, чи вони стануть більш жорсткими.

#### 4.3. Вибір системи демократичного управління

108. Цей вибір поширює і посилює вибір моделі громадянства. Він включає вибір між унітарною та федеративною системами та вибір між парламентською системою, президентською і, можливо, напівпрезидентською системою.

109. З точки зору виборчих систем вибір унітарної або федеральної форми державної організації не дуже важливий. Слід зазначити, проте, що федеральна форма може дозволити застосування різних виборчих систем для проведення виборів на федеральному рівні та на рівні федеративних штатів. Можна легко собі уявити, наприклад, мажоритарну систему відносної більшості чи навіть змішану систему з домінуванням відносної більшості на рівні



федерального парламенту, чия компетенція торкається більше загальнонаціональних (або «універсальних») питань, таких як оборона, закордонні справи, права людини або економічні і соціальні переговори для всієї федерації, і систему, яка більшою чи меншою мірою використовує пропорційне представництво, для всіх або деяких парламентів федеральних одиниць.

110. Що стосується «правлячої демократії», що обговорювалася вище, яка є характерною рисою суспільства, чії громадяни наділені реальною владою обирати свій уряд, тип політичного режиму і виборчу систему, яка може бути пов'язана з ним, запроваджує суттєву відмінність. Очевидно, що президентська система, яка за своєю суттю є мажоритарною, здатна найбільше спростити політичний вибір нації і змусити її згуртуватися. І це ще більше підсилюється, якщо вона підтримується мажоритарною системою відносної (абсолютної) більшості на парламентських виборах. Особливо якщо парламентські вибори відбуваються безпосередньо після президентських виборів. Французькі вибори 2002 року чітко показали позитивний ефект, з точки зору інвестиції більшості, від цього інвертування виборчого календаря, яким початково президентські вибори були заплановані після парламентських виборів.

111. Президентський режим, однак, може занадто грубо нав'язувати вибір плюралістичному суспільству та може призводити до ризику перетворення у рух за особисту владу в суспільстві, чия демократична культура занадто недавня. Якщо це так, може бути доцільним запровадити змішану систему, яка надає пропорціоналістський вихід силам меншості і гарантує їм роль демократичної опозиції.

112. Ті ж аргументи застосовні до парламентської системи, яка, будучи за своєю суттю системою більшості, повинна спиратися на виборчу систему для визначення урядової більшості на основі виборчої скриньки, в той же час поважаючи права меншин і можливість зміни правлячої партії. Навіть якщо їх важко зрозуміти, – хоча ми бачили вище, що цю складність можна спростити, – змішані системи з домінуванням мажоритарної системи відносної/абсолютної більшості, здається, є найбільш функціональними для демократії, що розвивається як з точки зору правлячої демократії, так і поваги до плюралізму спільнот.

113. Як би там не було, ризиковано заявляти, в ім'я певної теорії правової еволюції, що пропорційне представництво є вищим етапом або найдалше, куди можна зайти на демократичних виборах. Це явно не стосується старих розвинутих демократій і зовсім не обов'язково має бути справедливим щодо всіх демократій, що розвиваються.

## ВИСНОВКИ

114. Заключне зауваження в останньому розділі дозволяє завершити повне коло, з якого ми почали у загальному вступі до цієї доповіді: незважаючи на переваги пропорційного представництва, які часто висловлюють прихильники «політично правильної» точки зору на «демократичне спорядження», або не менш імперативні твердження про те, що, окрім мажоритарної системи відносної більшості, не може бути жодної «правлячої демократії», не існує виборчої системи, яка хороша з усіх боків. Кожна має свої переваги і

свої недоліки, які варіюються залежно від того, які функції, що їх виконує виборча система, є предметом розгляду.

115. Ставки високі, оскільки це питання визначення та практичного запровадження легітимності демократичної влади та забезпечення її ефективності. Поза сумнівом, це повинно привести до певної стриманості з нашого боку. Це не стільки питання про вибір між ідеальними типами, як питання визначення – на основі докладного вивчення соціально-культурних реалій, місцевих правових традицій і обставин, що склалися, – у чому полягає оптимальне змішування суперечливих рішень. Не повинно бути жодних вагань при виправленні системи, яка починає призводити до хибних наслідків, оскільки легко звикнути до шкідливих звичок і вважати їх хорошими, а погані звички важко викоринити, якщо вони перетворюються на культурні традиції. Це сумний релятивістський висновок юриста, який вірить в силу принципів. Але під прикриттям юридичних принципів і математики питання виборчих систем має відношення до мистецтва політики, яка, щоб мирно погодити суперечливі інтереси, вимагає від кожного компромісу без самокомпрометації.

### ТАБЛИЦЯ, ЩО ПІДСУМОВУЄ ТРИ ІСТОРИЧНІ МОДЕЛІ

#### **ЕЛІТАРНА МОДЕЛЬ**

Період домінування:	початки загального права голосу до початку XX століття
Логіка представництва:	патронаж
Логіка відбору:	знаменитості і демократичний патронаж
Логіка інвеститури:	карт-бланш для представників
Ідеальна/типова система:	однотурова система відносної/абсолютної більшості в одномандатних округах

#### **МОДЕЛЬ МАСОВОЇ ДЕМОКРАТІЇ**

Період домінування:	перші три чверті XX століття
Логіка представництва:	ідентифікація з соціокультурною категорією
Логіка відбору:	войовничість
Логіка інвеститури:	непряма <i>ex post</i> *
Ідеальна/типова система:	пропорційне представництво

#### **ІНДИВІДУАЛІСТИЧНА МОДЕЛЬ СПОЖИВАННЯ**

Період домінування:	останні десятиліття XX століття
Логіка представництва:	вимоги пріоритетних публічних політик
Логіка відбору:	найбільш надійна пропозиція
Логіка інвеститури:	контракт з обмеженими цілями та з визначеною тривалістю
Ідеальна/типова система:	змішана система, переважно заснована на системі відносної або абсолютної більшості

---

\* Постфактум, заднім числом (лат. – прим. ред.).

**ДОПОВІДЬ**  
**ПРО СКАСУВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ ПРАВА ГОЛОСУ**  
**НА ЗАГАЛЬНИХ ВИБОРАХ**

**пана Франца МАЧЕРА (член Комісії, Австрія)**  
**схвалена Венеціанською Комісією на 61 пленарній сесії**  
**(Венеція, 3-4 грудня 2004 року)**

**I. ВСТУП**

1. Пропозиція щодо резолюції «Про скасування обмежень права голосу на загальних виборах» була подана на розгляд Парламентської Асамблеї Ради Європи паном Фрунда та іншими 12 вересня 2003 року. 7 липня 2004 року Комітет з правових питань та прав людини Парламентської Асамблеї звернувся до Венеціанської Комісії з клопотанням підготувати доповідь щодо правових рамок та практики у різних державах – членах Ради Європи стосовно обмежень права голосу на загальних виборах, звертаючи особливу увагу на ситуацію з національними меншинами, які не мають повного статусу громадянства. Венеціанська Комісія призначила доповідачами пані Мір'яну Лазарову Трайковську (колишня югославська республіка Македонія) та пана Франца Мачера (Австрія).

2. Ця доповідь була схвалена Венеціанською Комісією на її 61 пленарній сесії (Венеція, 3-4 грудня 2004 року).

\* \* \*

3. Парламентська Асамблея звернулася до Венеціанської Комісії з клопотанням надати висновок щодо проблеми, яка стосується «обмеження права голосу на загальних виборах».

4. Відповідно до цього завдання, висновок повинен (перш за все) розглянути (активне) право голосу, і не подібну, а відмінну проблему (позитивного) права бути обраним, навіть якщо останнє, відповідно до тлумачення, наданого Судом, також міститься у статті 3 Протоколу №1\*.

5. Метою доповіді є вивчення цієї проблеми в світлі Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

6. Важливо спочатку зауважити, що держави – члени Ради Європи зобов'язані поважати принципи парламентської демократії, верховенства права, захисту прав людини та меншин і дотримуватися ратифікованих ними конвенцій, а також поважати зобов'язання, взяті при вступі до Ради Європи. Більше того, вони зобов'язані серйозно та ефективно співпрацювати для реалізації цілей Ради Європи, як визначено у главі 1 Статуту [Ради Європи] (стаття 3 Статуту).

---

\* Протокол №1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (20 березня 1952 року) (*прим. ред.*).

7. Наскільки дотримання першого ряду зобов'язань, що мають більш-менш правовий зміст, є порівняно зрозумілим, настільки виконання останнього зобов'язання є за своїми наслідками достатньо невизначеним. Звичайно, держави – члени повинні проводити політику, яка відповідає цілям Ради Європи, але немає жодного правового зобов'язання дотримуватися ідей, що випливають із різних, юридично незобов'язальних інструментів (резолуцій, рекомендацій) інституцій Ради Європи, включно з Кодексом належної практики у виборчих справах (документ Венеціанської Комісії від липня 2003 року). Те ж стосується і Конвенції 1992 року про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні, доки вона не ратифікована відповідною державою.

8. Проте навіть у тому, що стосується першого ряду зобов'язань, держави-члени мають широкі межі розсуду щодо конкретизації принципів, викладених у Главі 1 Статуту. Це, зокрема, стосується принципу парламентської демократії. Існує багато шляхів імплементації цього принципу.

9. Лише разом із повагою до захисту прав людини, прав меншин та згідно з зобов'язаннями, взятими при вступі до Ради Європи, застосовувані правові інструменти більш-менш чітко окреслюють зобов'язання вказаних держав.

10. Для цілей цієї доповіді Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод має першочергове значення. Повинні також братися до уваги Рамкова Конвенція та існуючі двосторонні інструменти, наскільки вони містять положення та принципи стосовно права голосу. Це ж стосується спеціальних зобов'язань, взятих державами-членами при вступі до Ради Європи (наприклад, Ліхтенштейном стосовно права голосу для жінок).

## **II. Посилання на право голосу у Конвенції та Протоколі №1**

11. Стаття 3 Протоколу № 1 (1952 рік) стверджує:

### 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\*.*

12. Стаття 14 Конвенції також може відіграти певну роль:

### Заборона дискримінації

*Здійснення прав і свобод, викладених у цій Конвенції, гарантується без будь-якої дискримінації за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або інших обставин.*

---

\* Тут і далі український переклад положень Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також Протоколу № 1 до Конвенції наводиться за виданням: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Конституція України (з предметними матеріалами). – Харків: Інтеллект-Прогрес, 2007. – С.503–520; Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод // Там же. – С. 520–522 (прим.ред.).

13. У перші десятиліття коло рішень Суду з цього питання не було надто широким. Значною мірою відповідні судові рішення були пов'язані із правами меншин, правом бути обраним, правом на свободу вираження та об'єднання (статті 10 та 11), але вони рідко стосувалися обмеження права голосу. Лише останнім часом Суд виніс значну кількість рішень з виборчих питань, включно з питаннями обмеження права голосу.

*A. Mathieu-Mohin and Clerfayt / B 2.3.1987, A/113*

14. Справа мала в основі безспірні права меншин. Основними твердженнями Суду є такі:

15. Стаття 3 Протоколу № 1 містить визначальний принцип ефективної політичної демократії і відповідно має основну вагу у системі Конвенції. Як і інші матеріально-правові положення Конвенції та Протоколів, вона тягне за собою не лише міждержавні зобов'язання, але й закріплює індивідуальні права голосувати та балотуватися на виборах.

16. Існує простір для неявних обмежень: сторони – учасниці договору мають широкі межі розсуду, проте вказані права не повинні бути звуженими настільки, щоб втратити саму свою суть та бути позбавленими своєї дієвості; існує зобов'язання ставити законну мету та не застосовувати непропорційних засобів. «Законодавча влада» має тлумачитись у світлі конституційного регулювання у відповідній державі, і не обов'язково стосується лише національного парламенту. У цьому випадку Фламандська Рада наділена достатньою компетенцією та повноваженнями, щоб стати складовою частиною «законодавчої влади».

17. Вибір виборчої системи: держави-учасниці наділені широкими межами розсуду. Цілі часом майже несумісні між собою, проте існує обов'язок не лише гарантувати вільне вираження, але й дотримуватися принципу рівного ставлення до усіх громадян, хоча не усі голоси обов'язково повинні мати однакову вагу для результатів виборів, як і кандидати не обов'язково мають однакові шанси на перемогу.

18. На відміну від Комісії, Суд більшістю голосів не визнав тут порушення статті 3 Протоколу №1.

*B. Ahmet Sadik/GR 15.11.1996 Rep 1996, 1639*

19. Заявником був член парламенту Греції як кандидат від партії, що представляє частину мусульманського населення Західної Фракії. У своїй передвиборній агітації він використав вислови («турецько-мусульманський електорат», «Турки Західної Фракії»), які грецькими судами були визнані образливими, і він був ув'язнений. Його кандидатуру на подальших виборах було вилучено «з технічних причин».

20. У своїй заяві він поскаржився, серед іншого, на порушення його прав за статтями 9, 10, 11 та 14 Конвенції та статтею 3 Протоколу №1; остання скарга була визнана Комісією як неприйнятна, незважаючи на те, що Комісія одноставно визнала порушення статті 10. Суд визнав всю скаргу непринятною через те, що внутрішні засоби судового захисту не були вичерпані.

21. Як підсумок, ані у доповіді Комісії, ані у рішенні Суду не було жодних міркувань стосовно права голосувати чи бути обраним. Рішення очевидно не було неупередженим стосовно захисту прав меншин.

C. Gitonas and others/GR 1.7.1997 Rep 1997, 1217

22. Вибори п'яти членів парламенту були скасовані згідно зі статтею 56 Конституції Греції, тому що більш ніж три місяці протягом трьох років, що передують виборам, заявники займали публічні посади, що позбавляє їх права балотуватися на виборах.

23. Суд постановив (у висновку):

24. Держави наділені значною свободою стосовно запровадження у своєму конституційному ладі норм, що регулюють статус членів парламенту, включаючи критерії їх дискваліфікації, – можливий вибір підстав є різним.

25. Дискваліфікація відповідно до статті 56 Конституції Греції служила подвійній меті, що було важливим для належного функціонування та підтримки демократичних режимів, а саме забезпечувала, щоб кандидати різних політичних переконань мали рівні засоби впливу, та захищала електорат від тиску з боку осіб, що займають публічні посади.

26. Система, запроваджена статтею 56, була дещо ускладненою, проте не може бути визнана непослідовною, принаймні не свавільною.

27. Отже, всупереч більшості голосів Комісії, Суд не виявив порушення статті 3 Протоколу №1.

D. Pierre Bloch/F 21.10.1997 Rep 1997, 2206

28. Заявник був обраний членом парламенту у 1993 році. Після перевірки фінансової звітності кампанії французькі органи влади виявили, що було перевищено максимально допустимий обсяг виборчих витрат, і вони наклали на нього як «покарання» позбавлення його місця в парламенті, його дискваліфікацію як можливого кандидата на (майбутніх) виборах на термін 1 рік, зобов'язання виплатити Державній скарбниці суму перевищення витрат, і наклали штраф.

29. Заявник аргументував лише процедурними питаннями (стаття 6, частина 1).

30. Суд встановив, що кримінального звинувачення не було висунуто, тому частина перша статті 6 не може бути застосованою.

31. Не було жодного посилення на право голосу чи бути обраним.

E. Ahmed and others/GB 2.9.1998 Rep 1998, 2356

32. Справа стосувалася обмежень залучення певних категорій вищих місцевих посадових осіб до певних видів політичної діяльності, включно з правом балотуватися на виборах.

33. Заявники скаржилися на те, що відповідні норми становлять порушення їх прав за статтями 10 та 11 Конвенції та за статтею 3 Протоколу №1.

34. Суд не знайшов порушення.

35. Щодо скарги стосовно статті 3 Протоколу №1 Суд постановив (у підсумку):

36. Метою вказаних положень було захистити політичну неупередженість вищих посадових осіб. Ця мета законно обмежила право заявників балотуватися на виборах. Обмеження, що були предметом розгляду, застосовувалися лише до статті 3 Протоколу № 1, вони не є абсолютними, оскільки стаття 3 визнає, що і без прямого формулювання, навіть без їх визначення, існує простір для встановлення обмежень. У своїх внутрішніх законах держави можуть підпорядкувати право обирати та бути обраним умовам, які не виключені принципово статтею 3.

F. Matthews/GB 18.2.1999, Rep 1999, 252

37. Відповідно до законодавства Європейського Союзу та Великобританії заявник, мешканець Гібралтару, був виключений з виборів до Європейського парламенту у 1994 році.

38. Суд визнав, що дія Конвенції поширюється на Гібралтар і Протокол №3 там застосовується: вибори до Європейського парламенту були включені у Статтю 3 Протоколу №1. Не існувало жодних вказівок на «місцеві вимоги» (у сенсі статті 56, частина 3 Конвенції), що могло б обмежувати застосування Конвенції.

39. Таким чином, всупереч Комісії, більшість Суду (Великої Палати) визнала порушення статті 3 Протоколу №1.

G. Labita/I 6.4.2000, Rep 2000

40. За італійським законом особи, на яких рішенням суду або адміністративним рішенням накладалися превентивні заходи, позбавляються виборчого права, наслідком є вилучення імен зазначених осіб із реєстру виборців.

41. Заявник, навіть після виправдання за звинуваченням у членстві у мафіозній організації, зазнав зазначеного вище заходу.

42. За поясненням уряду, застосовані заходи є легітимними, тому що зазначена особа створювала загрозу для суспільства або була підозрювана у приналежності до мафії.

43. Суд визнав, що тимчасове припинення права голосу осіб, щодо яких існували докази їх приналежності до мафії, мало законну мету. Але оскільки в цьому конкретному випадку заявник був виправданий, заходи, що були предметом розгляду, не були співрозмірними.

44. У підсумку Суд одностайно визнав порушення статті 3 Протоколу №1 (такий же висновок висловила більшістю голосів Комісія).

H. Refah Partisi (The Welfare Party) and others/TR 13.12.2003, Rep 2003, Vol.2

45. Заявники стверджували, що причиною розпуску партії стало бажання перешкодити партійним лідерам брати участь у виборах.

46. Суд дійшов висновку, що заходи, оскаржені заявниками, були лише побічним наслідком розпуску партії, що, як виявив суд, не порушувало статтю 11. Відповідно не було підстав окремо розглядати скарги за статтею 3 Протоколу №1.

47. У підсумку не було виявлено підстав, що стосувалися права обирати чи бути обраним.

I. Zadenoka/LV 17.6.2004 Rep 2004 Vol V

48. Через свою попередню політичну діяльність (керівний член Комуністичної партії, яка була визнана такою, що загрожує національній безпеці), заявник був постійно позбавлений права участі у національних виборах.

49. Суд дійшов висновку, що, навіть беручи до уваги, що держава має широке поле розсуду у становленні парламентської системи, включно з нормами, що стосуються критеріїв відсутності права, застосовані заходи не були співрозмірними.

50. Таким чином, більшість Суду дійшла висновку про порушення статті 3 Протоколу №1.

J. Podkolzina/LV 9.4.2002 Rep 2002

51. Заявник була виключена із списку кандидатів на парламентських виборах через (як стверджувалося) недосконале володіння латвійською мовою, яка є єдиною робочою мовою парламенту.

52. Суд розсудив, що відповідне законодавство та норми, що вимагають достатнього володіння державною мовою, мають законну мету. Проте процедурам, застосованим компетентними органами для засвідчення мовного вміння, бракувало фундаментальних гарантій об'єктивності та чесності.

53. Таким чином, рішення про виключення заявника із списку кандидатів не може розглядатися як необхідне. У підсумку Суд одностайно визнав порушення статті 3 Протоколу №1.

K. Hirst/GB (No. 2) 30.6.2004, Rep 2004

54. Заявник був засуджений на термін дискреційного довічного ув'язнення через його психічну хворобу після того, як він визнав себе винним у ненавмисному убивстві, і зараз утримується під вартою в тюрмі.

55. За британським законодавством йому заборонено голосувати на парламентських та місцевих виборах.

56. Суд ствердив, що хоча стаття 3 Протоколу №1 сформульована у вигляді зобов'язання Високих Договірних Сторін проводити вибори, які забезпечили б вільне вираження думки народу, прецедентами Суду встановлюються гарантії особистих прав особи, в тому числі права голосу та права балотуватися на виборах. Хоча ці права є основоположними для демократії та верховенства права, вони не є абсолютними і можуть зазнавати обмежень. Договірні Держави користуються у цій сфері широкими межами розсуду, але саме завданням Суду є визначити в кінцевій інстанції, чи були дотримані вимоги статті 3 Протоколу №1; він має впевнитися, що відповідні умови не обмежують права, що є предметом розгляду, до такої міри, щоб звузити саму їх суть та позбавити їх дієвості, що ці умови застосовані для досягнення законної мети і що застосовані заходи не є непропорційними.

57. Суд послався на іншу нещодавню справу (H.D.U./I 28.1.2002). У тому випадку він відхилив скаргу щодо судової заборони на голосування за стат-



тею 3 Протоколу №1, коли заявник був визнаний винним у шахрайстві із податками і засуджений до трирічного ув'язнення із додатковим покаранням у вигляді заборони здійснення публічних функцій на 2 роки.

58. Суд провів широке вивчення проблеми обмеження права голосу і відзначив стосовно меж розсуду, що існують розходження у законодавчому регулюванні та у практиці Договірних Держав. З одного боку спектра існує близько 18 держав, у яких не накладається жодних обмежень на право голосу ув'язнених; у 13 країнах ув'язнені не мають права голосу в силу закону або через відсутність положень, які надають їм таке право; і між цими крайнощами перебувають інші Договірні Держави, у яких втрата права голосу пов'язана із окремими злочинами або категоріями злочинів, або ж це питання залишене на розсуд суду, що виносить вирок. Така відсутність ясного консенсусу підкреслює важливість меж розсуду застосування, наданого національним законодавчим органам щодо встановлення умов, що регулюють право голосу. Проте Суд не ствердив, що Договірна Держава може посилається на межі розсуду, щоб виправдати обмеження права голосу, які не зазнали продуманої дискусії у законодавчому органі і які походять, по суті, від не поставленого під сумнів та пасивного дотримання історичних традицій.

59. Щодо законної мети обмежувального законодавства (відповідно до пояснень уряду: щоб попередити злочин та покарати порушників, розширити громадянську відповідальність та повагу до всього права) аргументи уряду, як виглядає, не переконали Суд.

60. Незважаючи на свої сумніви щодо обґрунтованості кожної з цих цілей у наш час, Суд зазначив, що змінні політичні та кримінальні філософії та способи дій, які можуть бути залучені у цьому контексті і для цілей конкретної справи, повинні утримувати від твердження, що ці цілі не можуть розглядатися як легітимні, хоча б у абстрактному або символічному плані. Це залишило питання відкритим, оскільки не було необхідності вирішувати його у цій конкретній справі.

61. Загалом стосовно випробування на пропорційність Суд зазначив, що обмеження, які застосовуються у Сполученому Королівстві, розрізняють різні причини ув'язнення та різні види злочинів і можуть вважатися менш драконівськими, ніж цей же режим, застосований у деяких інших юрисдикціях. Обмеження стосувалися лише осіб, звинувачених у злочинах, достатньо серйозних для винесення негайного вироку про позбавлення волі, і не застосовувалися до підсудних осіб під запобіжним утриманням, осіб, ув'язнених через несплату штрафу або тих, що ув'язнені за неповагу до суду. Більше того, неправоздатність скасовувалась, як тільки в'язень звільнявся з-під варти.

62. Суд визнав, що існує певна сфера, у якій національним законодавчим органам повинні бути надані широкі межі розсуду у визначенні того, чи можуть бути в наш час виправданими обмеження права голосу ув'язнених, і якщо так, то яким чином має бути встановлено справедливий баланс. Зокрема, саме законодавчий орган має вирішувати, чи обмеження права голосу мають стосуватися конкретних правопорушень, чи особливо важких злочинів, чи, наприклад, для суду, що виносить вирок, залишити переважну дискрецію щодо позбавлення засудженої особи права голосу. Проте Суд зазна-

чив, що відсутні докази того, що законодавчий орган Сполученого Королівства коли-небудь намагався збалансувати конкурентні інтереси або визначити пропорційність заборони, що стосувалися засуджених ув'язнених. Не могло бути сприйнятим те, що абсолютна заборона на голосування будь-яким в'язнем за будь-яких обставин перебуває у межах розсуду. Заявник у цій справі втратив своє право голосу внаслідок застосування автоматичного всеохопного обмеження на засуджених ув'язнених.

63. Суд одностайно визнав порушення статті 3 Протоколу №1.

*L. Aziz/CYP 22.6.2004*

64. Заявник є членом турецько-кіпрської спільноти, що проживає на неокупованій території Кіпру.

65. Відповідно до положень Конституції Кіпру, він не міг бути зареєстрованим у грецько-кіпрському списку виборців, хоча Конституція визнає громадян Республіки різного етнічного походження.

66. Суд вирішив, що, незважаючи на дозволені державам межі розсуду, вони не можуть виключати окремих осіб або групи людей із участі у політичному житті країни, зокрема у виборі законодавчого органу.

67. Оскільки заявник був цілком позбавлений будь-якої можливості висловити свою думку при виборі членів парламенту країни, громадянином якої він є і в якій він завжди проживав, Суд одностайно визнав порушення статті 3 Протоколу №1.

68. У цій справі Суд також встановив порушення статті 14 Конвенції через очевидну нерівність у ставленні до користування правами, захищеними Конвенцією, що мало розглядатися як основний аспект цієї справи.

*M. Melnychenko/UA 19.10.2004*

69. Заявник, громадянин України, залишив свою країну через побоювання політичного переслідування і проживав протягом 5 років у США. Місцем проживання за паспортом вказано Київ. У його реєстрації кандидатом на парламентських виборах в Україні було відмовлено.

70. Суд визначив, що встановлення вимоги щодо місця проживання для здійснення права голосу не було само по собі нерозумним або свавільним. Наскільки це стосується права бути кандидатом на виборах, могли бути застосовані навіть більш обмежувальні умови, але до того часу Суд ніколи не розглядав таку вимогу.

71. За українським законодавством вимога щодо місця проживання не є безумовною, і коли розглядається реєстрація кандидата, влада має брати до уваги особисту ситуацію відповідної особи. Оскільки були відсутні докази наміру заявника залишити цю країну назавжди, Суд встановив, що відмова у реєстрації його як кандидата на парламентських виборах порушила його право балотуватися на виборах.

72. Значною більшістю голосів Суд встановив порушення статті 3 Протоколу №1.

73. З іншого боку, існує значний обсяг рішень колишньої Комісії, що стосуються виборчих справ, включно з обмеженням права голосу. Проте в

основному заяви були визнані неприйнятними через очевидну недостатність обґрунтування.

74. Рішення Комісії стосувалися таких питань:

- Особи, ув'язнені або такі, що були ув'язнені, визнані винними за анти-громадянську поведінку (протягом Другої світової війни), можуть бути довічно позбавлені права голосу (X/NL 19.12.1974, DR 1, 87; X/B 3.12.1979, DR 18, 250).

- Лідери расистських ксенофобських організацій можуть бути позбавлені права балотуватися на виборах (посилання на статтю 17 Конвенції).

- Загальне питання, чи стаття 3 Протоколу №1 стосується муніципальних виборів, залишилося відкритим (Glimmerveen and Hagenbeek/NL 11.10.1979, DR 18, 187).

- Наявність другого громадянства може стати підставою для позбавлення права бути членом парламенту (Ganchev/BG 25.11.1996, DR 87-A, 130). Громадянство, місце проживання та вік є загальноприйнятими критеріями, наприклад, для обмеження прав голосувати та бути обраним.

- Питання щодо того, чи муніципальні, провінційні та регіональні органи формують частину «законодавчої влади», залежить від статусу цих органів у національному конституційному ладі (Lukesch/I 21.5.1997 DR 89-A, 76).

- Вимога неперервного чотирирічного проживання сама по собі не суперечить статті 3 Протоколу №1 і може бути прийнятною (Polacco and Garofalo/I 15.9.1997, DR 90-A 5).

- Недопущення особи бути членом парламенту, якщо вона вже є членом парламенту іншої держави, сумісне із статтею 3 Протоколу № 1 (M/GB 7.3.1984, DR 37, 129).

- Вікові обмеження загалом повинні бути прийнятними (вік 40 років як вимога для кандидата до Сенату (W, X, Y, Z/V Yb 18 1975, 236).

- Особа, засуджена до 18-місячного ув'язнення (за відмову від військової служби з підстав переконань), може бути позбавлена права голосу на період, що перевищує термін його ув'язнення на три роки (H/NL 4.7.1983, DR 33, 242).

- Фактичне позбавлення права голосу ув'язненого (визнаного винним у серйозному злочині та засудженому до десяти років позбавлення волі) не впливає на його права, передбачені статтею 3 Протоколу №1 (Holland/IRL 14.4.1998, DR 93-A, 15).

- Статтю 3 Протоколу №1 не порушує вимога, щоб кандидати на вибори реєструвалися певною мовою (офіційною мовою держави; кандидат може додати переклад цією мовою) (Frjske Nasjonale Partis and others/NL 12.12.1985, DR 45, 240).

### III. Висновки

75. У той час як колишня Комісія досить неохоче досліджувала різні обмеження щодо права голосу та права бути обраним, які передбачені у внутрішньому законодавстві держав – членів, – дійсно, заяви були в основному визнані неприйнятними через те, що вони відверто мало обґрунтовані, – Суд уже приблизно 5 років розробляє широку судову практику за статтею 3 Протоколу №1. В цьому контексті Суд також розглядав статті 10 та 11 Конвенції, але дуже рідко розглядав проблему з точки зору статті 14 Конвенції. Загалом Суд ви-

явив, що немає необхідності вивчати це питання окремо, тому що воно є лише одним з аспектів прав, що оскаржуються за статтею 3 Протоколу №1.

76. Гендерні обмеження щодо інституту сімейного голосування явно порушували б право на недискримінацію та/або на особисте голосування. Також система публічного голосування була б несумісною з принципом «таємного голосування», передбаченого статтею 3 Протоколу №1.

77. З іншого боку, інститут зобов'язального правового голосування за жінок є сумнівним; воно навряд чи буде сумісним із принципом «рівного права голосу» та становитиме дискримінацію в сенсі статті 14 Конвенції, тоді як заходи на користь меншин становлять прийнятну позитивну дискримінацію відповідно до частини третьої статті 4 Рамкової Конвенції. Але з цими проблемами до Суду ніколи не зверталися.

78. У будь-якому разі стаття 3 Протоколу №1 беззастережно стосується права бути обраним.

79. Принципи, розроблені стосовно права голосу та права бути обраним, застосовуються – *mutatis mutandis*\* – навзаєм.

80. «Законодавча влада» у сенсі статті 3 Протоколу №1 стосується не лише національного парламенту; вона може включати також регіональні законодавчі органи, наскільки регіональний парламент наділений певними важливими законодавчими повноваженнями (Mathieu-Mohin and Clerfayt / В 1987); як виглядає, вибори в адміністративно-територіальних одиницях не охоплені статтею 3 Протоколу №1.

81. З іншого боку, вибори до Європарламенту передбачаються статтею 3 Протоколу №1 (Matthews/GB, 1999).

82. Суд постійно підкреслює, що в межах статті 3 Протоколу №1 існує простір для природних обмежень і що держави користуються широкими межами розсуду, звичайно, під контролем Суду. Однак заходи, до яких вдаються держави, не повинні порушувати самої суті прав, захищених статтею 3 Протоколу №1.

83. Заходи, що розглядаються, повинні мати законну мету та не бути свавільними або непропорційними. Можливий висновок із наведених вище останніх суджень (Labita / I, 2002; Zadenoka / LV, 2004; Hirst / GB, 2004), що Суд має схильність погоджуватися із обмеженнями, тільки якщо вони мають серйозне підґрунтя.

84. Вимога громадянства для права голосу або права бути обраним ніколи не ставилася під сумнів у судових рішеннях, і вимога щодо певного періоду проживання також визнана прийнятною (Polacco and Garofalo / I, 1997).

85. Однак виборчі права для імігрантів, що ще не отримали громадянства країни проживання, не простежуються у судових рішеннях (стосовно місцевих виборів правила ЄС відмінні).

86. Обмеження виборчих прав осіб, визнаних винними або ув'язнених, може бути прийнятним, але для цього мають бути наведені важливі і серйозні причини (Labita / I, 2000; Hirst / GB, 2004). У будь-якому разі стосовно цьо-

---

\* З відповідними змінами (лат. – прим.ред.).

го недавні рішення Суду є значно більш диференційованими, ніж рішення попередньої Комісії.

87. Те ж, здається, стосується й осіб, що утримуються під вартою з причин психічної хвороби.

88. Питання щодо мінімального віку ніколи не ставилося перед Судом. Слід очікувати, що з цього питання Суд надасть простір різним регулюванням національного законодавства. Проте певні вікові обмеження для права голосу та права бути обраним мають об'єктивне підґрунтя і не є дискримінаційними.

89. Вимоги стосовно мови щодо права бути обраним (але не для права голосу) є, по суті, прийнятними, але вони не мають бути непропорційними (Podkolzina / LV, 2002).

90. Сучасні інструменти органів Ради Європи стосовно права голосу або права бути обраним мають законну мету, і їх тенденції загалом можна вітати. Але на цей час вони не знаходять майже ніякої підтримки в існуючих рішеннях Суду і не можуть розглядатися як такі, що представляють застосовуване право Конвенції.

91. Можливо, у майбутньому оціночне прецедентне право Суду певною мірою піде у тому ж напрямі, покладаючись на більш гнучке тлумачення вимог «законної мети» та «пропорційності».

*Опубліковано: **Вибори та демократія.** – 2008, № 3(17)*

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

**Синтетичне вивчення постійних викликів та проблемних питань**

**ухвалена Радою з демократичних виборів на 17 засіданні**  
**(Венеція, 8-9 червня 2006 року)**

**та Венеціанською Комісією на 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 (включно з виборами у Сербії, Чорногорії та Косово), Російська Федерація (включно з виборами 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);
- доповідях Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи (див. додаток 3);

---

<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.

- документах Парламентської Асамблеї Ради Європи (див. додаток 4);
- доповідях ОБСЄ/БДПЛ (див. додаток 5);
- інших публікаціях (див. додаток 6).

5. Це дослідження ухвалене на 17 засіданні Ради з демократичних виборів (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 щодо поліпшення виборчого законодавства у новостворених демократіях Європи. Багато рекомендацій Ради Європи та ОБСЄ/БДПЛ 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 безсторонньо.

10. У більшості держав – членів Ради Європи і національні, і субнаціональні вибори (та референдуми) проводяться задовільно та відповідно до виборчих законів і 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 в єдиному виборчому кодексі.

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, абз. 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, абз. 10). Такі ж рекомендації були зроблені стосовно «колишньої югославської республіки Македонії» та Словенії.

13. Крім 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 слідувати 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, пункт II.2.d та абз. 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, абз. 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 країні 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, абз. 13). Відповідно до «Кодексу належної практики у виборчих справах», лише основні елементи виборчого закону не можуть бути змінені протягом року, що передуює 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.

### **III. 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 – до організації або спостереження за виборами може бути залучена міжнародна спільнота. 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).

<sup>2</sup> Див. висновок міжнародних спостерігачів: <<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.

### Незалежні виборчі комісії

20. У багатьох старих та усталених західних демократіях, де адміністративна влада має давню традицію безсторонності, вибори (та референдуми) організуються 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 у виборчих справах» вимагає, щоб будь-які центральні виборчі комісії були постійними за своєю природою (CDL-AD (2002) 023rev, пункт II.3.1c).

25. У деяких країнах, де виборчий закон спочатку передбачав тимчасову Центральну виборчу комісію, закон було змінено і створено 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 комі-

---

\* 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.)

сії 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 згадки 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 управлінські проблеми на парламентських виборах у Сербії у 2003 році. Незважаючи на критику, виборче законодавство зберегло двоступеневу структуру і досі (CDL-AD (2006) 013, абз. 18). Однак щодо Чорногорії у міжнародних спостерігачів 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 різ-

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

ними рівнями виборчих комісій недостатньо врегульований. Як приклад можна привести закон 2004 року про місцеві вибори у «колишній югославській республіці Македонії». Спостерігачі 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, стор. 14). Так само з огляду на парламентські вибори 2002 року в Угорщині брак владних повноважень національної виборчої комісії щодо рішень та діяльності комісій 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 комісій вищого рівня до комісій 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 в Європі у нових демократіях або демократіях, що розвиваються.

б) 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, абз. 9). Однак ми маємо усвідомлювати що «рівень довіри» до інституції залежить від конкретної країни. Тому для кожної країни необхідно шукати окремих розв'язків.

с) 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 безсторонніх виборчих комісій із розширеними можливостями для представників політичних партій перед виборами (див. CDL-AD (2004) 017, абз. 14).

38. Іншим прикладом є «колишня югославська республіка Македонія», де закон надає виключні привілеї щодо призначення виборчої адміністрації чотирьом основним партіям. Спостерігачі Ради Європи та ОБСЄ/БДПЛ 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>.

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, абз. 12.ii; CG/BUR (11) 122rev).

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

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

41. Щоб гарантувати незалежність виборчих комісій, зазвичай бажано дотримуватися несумісності для членів комісії. Особи, які будуть втягнуті у природний конфлікт інтересів з вимогою щодо безсторонності, 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> 2002 року 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, абз. 77).

43. Хоча 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, абз. 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 дотримуватись. 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,

---

<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)>.

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, абз. 34). Тут повинно бути знайдено 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. Бажаним є досягнення рішень шляхом консенсусу (CDL-AD (2002) 023rev, абз. 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, абз. 12; CDL-AD (2004) 016 rev, абз. 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, абз. 13). Взагалі кажучи, необхідний баланс між досягненням залученості і представницького характеру процесу прийняття рішень, з одного боку, 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, абз. 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 систе-

матичних та всесторонніх програмах підготовки, особливо для членів місцевих виборчих комісій. Часто рекомендується інтенсифікація підготовки та її доступність для членів виборчих комісій усіх рівнів. Існує одностайна 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>.

## **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 недієздат-

---

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



ності<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, абз. 9). Аналогічно рекомендація Парламентської Асамблеї стосується також участі іноземців в місцевих референдумах (Рекомендація 1704 (2005), абз. 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 Республіка Німеччина і Велика Британія) або навіть 90-их (Канада, Японія). Тим часом багато нових демократій в Європі та демократій, що розвиваються, запровадили правові положення щодо зовнішнього голосування (голосування за межами країни, заморське голосування). Хоча досі це не є загальноприйнятим у Європі, запровадження права зовнішнього голосування, якщо його ще немає, може розглядатися. Проте необхідно запровадити заходи безпеки для гарантування чесності голосування (див. розділ X).

58. Якщо зовнішнє право голосу надане, потрібно надати 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,

<sup>10</sup> Див. CDL-AD (2002) 023rev, I.1.1; CDL-AD (2005) 011, 012 та 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.

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 дозвіл 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 ділянку в день голосування. (Парадоксально, у випадку Вірменії можливість проголосувати мають виборці, що проживають за кордоном, але не виборці в межах країни, які не можуть дістатися до виборчих ділянок). 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, абз. 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, супе-

речливих та часто найменш успішних аспектів виборчої адміністрації у нових демократіях та демократіях, що розвиваються, особливо у постконфліктних ситуаціях з великою кількістю біженців та переміщених осіб. 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 формування 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, абз. 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 попередити 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, абз. 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 формуються 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 судова процедура, що надає виборцям можливість виправити помилкові записи або, якщо вони не включені до реєстру, бути включеними (CDL-AD (2002) 023rev, I.1.2). У 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 розвиваються, 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 (Дос. 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, абз. 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-чию вимогу, навіть комерційних компаній. Недавня реформа надала британським виборцям можливість обирати внесення своїх даних до спеціальної версії реєстру виборців, яка є недосяжною для комерційних ці-

лей і яка використовуватиметься 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 розвиваються, 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, абз. 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 визнані обмеження можуть включати мінімальний вік, що є вищим за виборчий вік, громадянство та вимогу щодо проживання на території протягом

<sup>13</sup> Див. пункт I.1.2.iv Кодексу належної практики у виборчих справах.

певного часу до виборів. Більш того, обов'язок зібрати певну кількість підписів або сплатити певну заставу розглядаються загалом як 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 маніпульованими та провокувати «абсурдні правові баталії», як сталося, наприклад, на виборах мера у місті Мукачево (Україна) у 2004 році (CG/Bur (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 у країні, регіоні або 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

---

<sup>14</sup> Див. пункт I.1.1.b Кодексу належної практики у виборчих справах.

<sup>15</sup> Інститут ініціативи та референдуму Європи (Initiative and Referendum Institute Europe, IRI Europe) визначає пасивне виборче право як «право бути обраним».

бланкетна заборона може не відповідати Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Наприклад, стосовно Закону «Про вибори народних депутатів України» Венеціанська Комісія рекомендувала, щоб закон забезпечував кращий захист прав кандидатів включно з усуненням загальних та неперемінливих заборон щодо балотування для осіб, які є кримінально засудженими (CDL-AD (2006) 002, абз. 16 та 100). Рекомендація ОБСЄ/БДПЛ щодо того, що право бути кандидатом повинно поновлюватися для тих осіб, які були засуджені та амністовані у зв'язку з післявиборними 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 допущений до виконання своїх обов'язків 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 максимальної вимоги 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 один відсотковий поріг. Це мало місце, наприклад, на парламентських виборах у Вірменії у 2003 році (CDL-AD (2003) 021, абз. 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, абз. 17). Навпаки, 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, абз. 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, абз. 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 дозволяти б 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 щорічних списків членів. Більш того, вимога наявності членства по всій країні дискримінує партії регіонального характеру в Молдові (CDL-AD (2004) 027, абз. 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, нетаємність 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

---

<sup>16</sup> Див. I.1.3.iv Кодексу належної практики у виборчих справах.

<sup>17</sup> Див. пункт I.1.3.iv Кодексу належної практики у виборчих справах та абзац 9 пояснювальної доповіді.



(CDL-AD (2002) 023rev, абз. 9). Загалом положення, що існують у Європі, розглядаються як виправдані (CDL-AD (2005) 027, абз. 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 по суті можуть застосовуватися довільним чином. Під час 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 низки «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 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 «полі чесної гри». Відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах, 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 мати свободу проголошувати 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 спрямовані 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 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/БДПЛ, 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 (Резолюція 1482 (2006)).

93. Але також в деяких державах – членах Ради Європи, наприклад, в Росії та кавказьких державах, до і після останніх виборів не завжди дотримувалися політичні права. В Азербайджані, наприклад, широко застосовувалося залякування у передвиборний період, а також суворі обмеження можливості доносити програми до виборців для опозиційних кандидатів. 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 мали місце 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 ПАРЕ 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 ви-

користувалися для цілей агітації. Загальнопоширеним стало зловживання влади своїми повноваженнями, як, наприклад, на місцевих виборах у Молдові у 2003 році. Існували повідомлення про насильство та тиск на державних службовців, що займають певні посади, як і 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, 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, абз. 85-92, 219-222).

#### **Фінансування агітації**

98. Загальновизнано, що ефективна передвиборна агітація потребує суттєвих ресурсів. Партії та кандидати будуть неспроможні доносити свої програми до електорату без відповідної фінансової підтримки. Тому в сучасних демократіях політичне фінансування вважається необхідною умовою для проведення виборів. 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 агітації. У Сербії, наприклад, закон «Про фінансування політичних партій» встановив вичерпні та суворі обмеження для фінансування агітації (хоча його ефективно 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 публіч-

ний 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, абз. 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. На думку Венеціанської Комісії, це може призвести до того, що у контексті Молдови потенційних спонсорів переконають не робити цього та піддадуть тиску (CDL-AD (2004) 027, абз. 71-72). Щоб дотриматися балансу між необхідністю прозорості та захистом конфіденційності, у більшості країн розголошуються лише найбільші внески.

102. Більше того, необхідно вжити 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, абз. 18; CDL-AD (2004) 016rev, абз. 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, абз. 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, абз. 60). Хоча існують обмеження щодо свободи вираження поглядів, які визначені міжнародним та конституційним правом, виглядає недоречним забороняти у виборчому законодавстві невиразну 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, абз. 78, 80; CDL-AD (2006) 002, абз. 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 прямий 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, на думку міжнародних спостерігачів, добре функціонує.

### **Висвітлення передвиборної агітації**

109. Вільні засоби масової інформації є *conditio sine qua non*\* для забезпечення виборців різнобічною інформацією стосовно виборів та референдумів. Отже, важливо, щоб свобода преси була гарантована конституційно та дотримувалася на практиці. У більшості держав – членів Ради Європи медійний простір є плюралістичним, а засоби масової інформації діють вільно.

110. Проте існують деякі країни, в яких основні засоби масової інформації перебувають під контролем держави, а 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 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 передвиборної 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, абз. 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 інфор-

---

\* Необхідна умова (лат. – прим. ред.).

мації 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 чітко 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 загально визнано, 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, абз. 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).

<sup>18</sup> Див. пункт I.2.3.c Кодексу належної практики у виборчих справах.

117. Незалежно від деталей регулювання, як виявилось за повідомленнями спостерігачів, у досить суттєвій кількості країн 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 запровадженні закону та надання вільного, рівного та 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, абз. 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, перед останніми 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 призначалися б відповідні покарання. Неприйнятно, наприклад, тимчасово припиняти 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

---

<sup>19</sup> Ґрунтовний аналіз питання засобів масової інформації та виборів див. CDL-AD (2005) 032.



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, абз. 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, абз. 32; CDL-AD (2006) 002, абз. 68).

### VIII. СПОСТЕРЕЖЕННЯ ЗА ВИБОРАМИ

122. Спостереження за виборами відіграє важливу роль у забезпеченні прозорості виборів, особливо у нових демократіях та демократіях, що розвиваються. Забезпечення гарантій прав національних та міжнародних спостерігачів у виборчому законодавстві постійно вимагалось 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, абз. 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 створять непотрібні перешкоди на виборах 2006 року (CDL-AD (2006) 002, абз. 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, абз. 39; CDL-AD (2004) 016rev, абз. 22; CDL-AD (2005) 029, абз. 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 післявиборного періоду. 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).

## **ІХ. ДЕНЬ ВИБОРІВ - ВИБОРЧІ ДІЛЬНИЦІ**

### **Місце знаходження, 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 розвиваються, у регіоні.

129. Те ж стосується планування приміщення виборчої дільниці, - наприклад, розташування столів для виборчих процедур, бар'єрів для черг ви-

борців, 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 присутності на виборчій дільниці. Окрім виборців та осіб, що працюють у приміщенні виборчої 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 доповіли про присутність недозволених осіб всупереч яким інструкціям, наданим членам виборчих комісій, через незастосування відповідних норм.

131. Як уже 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 ефективно 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, абз. 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.

## Х. 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). Неефективна 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 ділянці. Звичайно така перевірка проводиться за списками виборців. Однак існує 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 спостерігалось 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 році у Косово, наприклад, виборці, які не знайшли своїх імен у списках виборців на виборчій ділянці, до перевірки скеровувалися до іншої виборчої ділянці, що фізично знаходилась 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 розвиваються. 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, аніж 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 вкладають обраний ними бюле-

тень 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, абз. 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 таємниці 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, абз. 25). Щоб забезпечити таємність 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, абз. 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 держав – 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, абз. 31; CDL-AD (2005) 027, абз. 23; CDL-AD (2006) 002rev, абз. 78).

### **Процедура голосування – порушення**

143. Після вручення бюлетеня виборці зазвичай скеровуються до вільної кабінки 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 інструк-

ції 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 Мукачєво (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 не-

\* Роми – офіційна самоназва циган (*прим. ред.*).

прийнятною 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, абз. 30).

148. Купівля голосів, тобто роздавання товарів або коштів, поєднане із закликом голосувати за конкретного кандидата або партію, суворо забороняється законом, але це надзвичайно важко довести. Це, відповідно до доповідей міжнародних спостерігачів, нібито звична практика у передвиборний 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 мають 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.

## **XI. 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, абз. 45). Такий підхід має перевагу швидкого отримання результатів для виборчої дільниці. Крім того, 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,

<sup>20</sup> Див. пункт I.3.2.2.1 пояснювальної доповіді до Кодексу належної практики у виборчих справах.

партій та виборчих об'єднань. (У деяких країнах, як Франція та Іспанія, підрахунок голосів повністю відкритий для публіки). Уповноважені 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. Обох ситуацій слід уникати.

156. Першорядне значення має правильне проведення підрахунку голосів. Правильність підрахунку залежить від ясних процедур, відповідного навчання персоналу та їхньої відданості 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). Потрібно великої уваги, щоб бути впевненим, що усі цифри точно записані у виборчих протоколах.

157. Хоча увесь процес підрахунку голосів у більшості держав – членів Ради Європи розумно організований, 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 посилення, і їх необхідно забезпечувати, якщо цього все ще немає. Часом все-таки траплялися також ясні спроби фальсифікації, включно з вкиданням 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 вкидання 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 цього критерії 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 зберегти 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 до виборчої комісії вищого рівня є життєво необхідними операціями, важливість яких часто недооцінюється (див. також CDL-AD (2002) 023rev, абз. 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 спостережуваний 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 комісії 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 відрізнятись 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. Розбиття результатів по виборчих дільницях та доступність цієї таблиці 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 загально вітається.

## **XII. 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 повинні бути відкритими для оскарження до органу розгляду скарг. Загалом кажучи, скарги та звернення можуть стати підставою 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 передвиборчу агітацію, доступ до засобів масової інформації та фінансування партій (CDL-AD (2002) 023rev, абз. 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, абз. 99). Щоб відповідати міжнародним виборчим стандартам, процедури подання скарг та звернень повинні чітко забезпечувати такі права для виборців, кандидатів та політич-

них 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, абз. 111). На практиці, однак, ці права не завжди дотримані. Часом навіть обгрунтовані 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 розвиваються, у Центральній та Східній Європі (та й 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 заплутані 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, II.3.3.c. та абз. 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 комісій та судів 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/БДПЛ 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 непослідовності у рішеннях (CDL-AD (2004) 027, CDL-AD (2006) 002).

<sup>21</sup> Див. пункт II.3.3 Кодексу належної практики у виборчих справах.

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 відігравала 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, абз. 42–43; CDL-AD (2006) 002, абз. 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, засобами масової інформації, 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 рідко притягуються 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.

---

<sup>22</sup> Див. пункт II.3.3.e Кодексу належної практики у виборчих справах та абз. 101 пояснювальної доповіді.

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. Скаргами та судовими рішеннями можуть вимагатися частковий або повний перерахунок голосів та скасування виборів. 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, наскільки 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 партій у парламенті, тоді як інша може мати на меті уникнення фрагментації партійної системи та заохочення формування правлячої більшості однією партією 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 справед-

<sup>23</sup> Див. пункт II.4 Кодексу належної практики у виборчих справах.

ливою, 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 можливості 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, абз. 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).

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 ПАРЕ 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 і сис-

---

<sup>24</sup> Щодо більш детального дослідження виборчих систем див. CDL-AD (2004) 003.



теми 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 кандидатування та голосування. У деяких державах (наприклад, Польща та Німеччина) існують «винятки з вимоги бар'єра» для списків кандидатів або партій, які представляють національні меншини (CDL-AD (2005) 009, абз. 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). Більше 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 виникає стосовно підрахунку виборчого бар'єра 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 кож-

ній 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 по-різному 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 відсотка участі (див., наприклад, CDL-AD (2004) 005, абз. 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 відсотками). Проте доки реєстрація виборців не є точною, у деяких країнах доречність 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, абз. 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, абз. 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, абз. 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, абз. 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 припиняти 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, існує загальна згода, 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, р. 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 існує 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 розвиваються, 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 перешкоджання «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, викидання фальшивих бюлетенів до виборчих скриньок та підробка підсумкових виборчих протоколів.

- Надання більшої уваги післявиборньому періоду: тоді як зростає обізнаність щодо важливості для демократичних виборів передвиборного періоду, післявиборним 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 сформуванню культури 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

### Д о д а т о к 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 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).

**Д о д а т о к ІІ: 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).

### **Д о д а т о к III: Доповіді Конгресу місцевих і 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.

#### **Д о д а т о к ІV: 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.

#### **Д о д а т о к V: Звіти ОБСЄ/БДПЛ**

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.

#### **Д о д а т о к 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.

**ДОПОВІДЬ**  
**ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ДАТИ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ**  
ухвалена Радою з демократичних виборів на 22 засіданні  
(Венеція, 18 жовтня 2007)  
та Венеціанською Комісією на 72 пленарному засіданні  
(Венеція, 19-20 жовтня 2007)  
на базі коментарів  
пана Яна ВЕЛІАЕРСА (член Комісії, Бельгія)

**Вступ**

1. Вибори є вирішальним фактором для демократії. Визначення конкретної дати проведення виборів є тому питанням надзвичайної ваги. При зверненні до електорату виникає багато питань: чи дата проведення виборів визначається Конституцією чи законом про вибори, чи вирішення цього питання належить до повноважень органів влади? Це повноваження дискреційне чи рішення може бути прийняте лише в чітких конституційних рамках? Який орган приймає рішення? Скільки часу має пройти між проголошенням виборів і датою проведення виборів? Відповідь на всі ці питання визначає демократичність виборів, оскільки вона залежить від гарантій, які охоплюють ці різні аспекти «визначення дати виборів».

2. Ця доповідь має за мету дати огляд положень конституцій і законів про вибори 48 держав щодо визначення дати проведення виборів. Будуть розглянуті як регулювання термінів проведення чергових виборів після завершення звичайного терміну повноважень законодавчого органу (частина I), так і регулювання дати позачергових виборів після розпуску парламенту (частина II). Оскільки рішення про достроковий розпуск парламенту, до закінчення звичайного терміну повноважень, передбачає, що мають бути організовані вибори, це рішення, безумовно, тісно пов'язане з прийняттям рішення про визначення дати цих виборів. Таким чином, також будуть розглянуті конституційні норми про розпуск парламенту.

3. У цій доповіді розглядаються лише вибори усього національного чи федерального парламенту. Вибори до парламентів суб'єктів федерації або так звані «проміжні вибори» у випадку виникнення одного або більше вакантних місць у парламенті не будуть розглядатися.

4. Ця доповідь була ухвалена Радою з демократичних виборів на її 22 засіданні (Венеція, 18 жовтня 2007 року) та Венеціанською Комісією на її 72 пленарному засіданні (Венеція, 19-20 жовтня 2007 року).

5. У зв'язку з цим Рада з демократичних виборів та Венеціанська Комісія взяли до уваги такі документи:

- Виконавча влада – порівняльна таблиця (CDL-AD (2007) 037add1);
- Визначення дати проведення виборів – порівняльна таблиця (CDL-AD (2007) 037add2);

- Визначення дати проведення виборів – конституційні та законодавчі положення (CDL-AD (2007) 037add3);
- Записка з питання про розпуск парламенту (CDL-AD (2007) 037add4).

#### **I. ВИЗНАЧЕННЯ ДАТИ ПРОВЕДЕННЯ ЧЕРГОВИХ ВИБОРІВ ПІСЛЯ ЗАКІНЧЕННЯ ТЕРМІНУ ПОВНОВАЖЕНЬ**

6. Після закінчення нормального терміну повноважень законодавчого органу мають бути організовані вибори. Можна виділити три види положень щодо визначення дати таких чергових виборів:

A. У низці держав дата цих виборів точно визначена Конституцією або законом про вибори;

B. У ряді держав дата виборів визначається органом влади у досить жорстких часових межах, визначених Конституцією або законом про вибори;

C. В інших державах влада наділена досить широкими межами розсуду щодо визначення дати проведення чергових виборів.

#### **1. Дата проведення чергових виборів чітко визначена Конституцією або виборчим законом**

7. У багатьох державах конституція або закон про вибори визначає дату проведення чергових виборів в кінці терміну повноважень законодавчого органу, або визначаючи точний день, в який мають бути проведені вибори, або чітко вказуючи, яким саме чином ця дата може бути визначена. Ці держави чітко ставлять законну мету усунути будь-яку політичну зацікавленість при визначенні дати проведення виборів. Органи влади, які займаються організацією виборів, не мають жодних дискреційних повноважень у цій сфері. Така система існує в Албанії<sup>1</sup>, Бельгії<sup>2</sup>, Боснії та Герцеговині<sup>3</sup>, Кіпрі<sup>4</sup>, Естонії<sup>5</sup>,

<sup>1</sup> Албанія, Виборчий кодекс Республіки Албанія, ст. 7: «[...] 7. У будь-якому разі вибори до Асамблеї повинні проводитися в неділю, найближчу до сорок п'ятого дня після дати прийняття указу про призначення дати виборів».

<sup>2</sup> Бельгія, Виборчий кодекс, ст. 105: «Чергове засідання виборчих колегій, для того щоб забезпечити заміщення представників і сенаторів, чий строк повноважень закінчується, [проводиться] в першу неділю після закінчення чотирирічного строку повноважень, який рахується від дати, коли відбулось призначення сенаторів, обраних на минулих виборах. Якщо неділя, згадана у попередньому пункті, припадає на свято, вибори переносяться на наступну неділю».

<sup>3</sup> Закон про вибори Боснії та Герцеговини, ст. 1.14: «Вибори на всіх рівнях влади в Боснії та Герцеговині повинні бути проведені в першу неділю жовтня, якщо цей день не вступає в конфлікт з релігійним святом одного з народів, що входять до складу Боснії і Герцеговини. [...]».

<sup>4</sup> Кіпр, Конституція Кіпру; ст. 66.1: «Загальні вибори в Палату представників повинні бути проведені у другу неділю місяця, що безпосередньо передує місяцю, в якому закінчується термін повноважень Палати, що відходить. [...] 3. Якщо проведення виборів у відповідності з абзацом 1 або 2 цієї статті не може відбутися у дату, визначену цією Конституцією або відповідно до неї, внаслідок надзвичайних та непередбачуваних обставин, як землетрус, повінь, загальна епідемія і подібне, тоді такі вибори повинні проводитися у відповідний день наступного тижня».

<sup>5</sup> Естонія, Конституція, ст.60 (3) і Закон про вибори до Ріігікогу (Парламенту Естонії. – прим. ред.), § 2: «Час проведення чергових виборів (1): чергові вибори до Ріігікогу повинні бути проведені в першу неділю березня четвертого року від дня попередніх виборів до Ріігікогу».

Фінляндії<sup>6</sup>, Киргизстані<sup>7</sup>, Латвії<sup>8</sup>, Люксембурзі<sup>9</sup>, Монако<sup>10</sup>, Нідерландах<sup>11</sup>, Росії<sup>12</sup>, Швейцарії<sup>13</sup>, Швеції<sup>14</sup>, Туреччині<sup>15</sup> та Україні<sup>16</sup>.

<sup>6</sup> Фінляндія, Закон про вибори, Частина II, глава 9, стаття 107, перший абзац: «Днем виборів на парламентських виборах є третя неділя березня».

<sup>7</sup> Киргизстан, Кодекс Киргизької Республіки про вибори в Киргизькій Республіці, стаття 69 (3): «Днем виборів повинна бути перша неділя, що передує закінченню конституційного строку повноважень, на який були обрані попередні Законодавчі збори і Збори народних представників Жогорку Кенеш (Парламент. – прим. ред.) Киргизької Республіки».

<sup>8</sup> Латвія, Конституція, ст. 11: «Вибори до Сейму (Парламенту) повинні бути проведені в першу суботу жовтня».

<sup>9</sup> Люксембург, Закон про вибори, ст.134: «Вибори для заміщення депутатів проводяться в силу закону кожні п'ять років у першу неділю червня, відповідно до статті 121 і наступних статей цього закону. Якщо ця дата збігається з неділею П'ятдесятниці, вибори проводяться в останню неділю травня».

<sup>10</sup> Монако, Закон № 839 від 23 лютого 1968 року про національні та комунальні вибори, стаття 34-1: «Вибори до Національної ради проводяться у неділю, наступну після одинадцятого дня, що передує припиненню терміну повноважень чинної ради».

<sup>11</sup> Нідерланди, Закон про вибори, розділ С 1: «Члени нижньої палати обираються терміном на чотири роки. Розділ J 1: Голосування повинно проводитися на сорок третій день після дня висування. Розділ 2 (1): Члени верхньої палати обираються терміном на чотири роки. Розділ T 1: Голосування повинно проводитися на тридцять четвертий день після дня висування. Розділ F1: Днем висування кандидатів у нижню палату є загалом вівторок у період з 18 по 24 січня. Розділ F2: в межах сорока днів з моменту королівського указу про розпуск для позачергових виборів. Розділ Q4: Для верхньої палати днем висування є вівторок у період з 19 по 25 квітня».

<sup>12</sup> Росія, Федеральний закон про вибори депутатів Державної Думи, ст. 6 (2): «Згідно з Конституцією Російської Федерації, ст. 84, вибори депутатів Державної Думи нового скликання проголошуються Президентом Російської Федерації. Рішення про проголошення виборів повинно бути прийняте не раніше ніж за 110 днів і не пізніше ніж за 90 днів до дня голосування. Днем голосування на виборах депутатів повинна бути перша неділя місяця, в якому закінчується термін повноважень попереднього скликання Державної Думи. Днем виборів до Державної Думи є день голосування, в результаті якого обирається повноважний склад органу. Ст. 6 (3): Якщо Президент Російської Федерації не проголошує проведення виборів депутатів Державної Думи протягом терміну, зазначеного в частині 2 цієї статті, вибори депутатів мають бути проголошені та проведені Центральною виборчою комісією Російської Федерації в першу неділю місяця, в якому закінчується термін повноважень попереднього скликання Державної Думи. Ст. 6 (7): Якщо неділя, на яку припадає проведення виборів, збігається з днем, що передує святу, або зі святом, або з днем, наступним після свята, або цю неділю було оголошено робочим днем у встановленому порядку, вибори повинні бути проведені наступної неділі».

<sup>13</sup> Швейцарія, Федеральний закон про політичні права від 17 грудня 1976 року, ст. 19 День виборів: «1. Чергові вибори для повного оновлення Національної ради проводяться в останню неділю жовтня».

<sup>14</sup> Швеція, Конституція, глава 3, ст. 3: «Чергові вибори до Парламенту проводяться раз на чотири роки. Парламентські вибори проводяться кожні чотири роки в третю неділю вересня».

<sup>15</sup> Туреччина, Закон № 2839 про парламентські вибори, ст.6: «Вибори до Великих національних зборів Туреччини проводяться кожні п'ять років. Датою початку виборів повинно бути 3 липня останнього року повноважень, а голосування має відбутися в другу неділю жовтня(...)».

<sup>16</sup> Україна, Конституція, ст. 77 (1): «Чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Верховної Ради України».



2. Повноваження визначати дату чергових виборів в межах чітких конституційних або законодавчих рамок

8. У багатьох країнах конституція або закон про вибори не визначають точно дату проведення чергових виборів, але містять досить жорсткі часові рамки, в які має бути прийняте рішення про дату проведення виборів. Ці рамки включають три елементи: а) вони визначають орган, який повинен приймати рішення про дату проведення виборів; б) вони визначають період часу, протягом якого рішення повинно бути прийнято; с) вони визначають період, в який повинні бути проведені вибори.

9. а) По-перше, конституція або виборчий закон визначають орган, який буде мати повноваження призначити дату проведення чергових виборів. У виняткових випадках це повноваження надається законодавчому органу<sup>17</sup>. Однак в основному дату проведення виборів призначає глава держави: король під відповідальність уряду<sup>18</sup> або президент. Якщо президент обирається безпосередньо народом, він найчастіше самостійно вибирає дату проведення виборів<sup>19</sup>. У Франції Рада міністрів призначає дату виборів, які повинні відбутися за шістьдесят днів до закінчення терміну повноважень Національних Зборів<sup>20</sup>. Якщо президент не обирається безпосередньо народом, а призначається парламентом, то він приймає рішення або автономно<sup>21</sup>, або під відповідальність уряду<sup>22</sup>. У низці держав прямо передбачено, що якщо глава держави не визначив своєчасно дату проведення виборів, організувати вибори буде інший орган<sup>23</sup>.

<sup>17</sup> Молдова, ст. 76 (2) Виборчого кодексу: «День виборів до парламенту має бути визначений резолюцією Парламенту не пізніше ніж за шістьдесят днів до дня виборів». Словаччина, розділ 25 (2) Закону про вибори в Національну Раду Словаччини: «Вибори мають бути проголошені Головою Національної Ради Словацької Республіки (...)». «Колишня югославська республіка Македонія», стаття 12, абзац 1 Виборчого кодексу: «Голова Парламенту».

<sup>18</sup> Норвегія, Закон про представництво народу, абз. 9-2. Див. також ст. 45 Конституції Андорри: «співпротектори з контрастигнацією глави Уряду».

<sup>19</sup> Саме така ситуація у Вірменії, ст. 68 абз. 3 Конституції; в Білорусі, ст. 84 (2) Конституції; Болгарії, ст. 64 і 98.1 Конституції; Хорватії, ст. 97 Конституції; Грузії, ст. 50 (3) Конституції; Литві, ст. 84 (20) і 85 Конституції; Чорногорії, ст. 88 (3) Конституції; Польщі, ст. 98 (2) та 144 (3) 1) Конституції; Португалії, ст. 19 Закону про вибори парламенту; Сербії, ст. 25 Закону про вибори членів парламенту; Словенії, ст. 81 (3) Конституції; єдиним винятком виглядає Румунія, ст. 6 Закону N 68/1992 про вибори до Палати депутатів і Сенату: «Дата виборів повинна бути визначена і публічно оголошена урядом ...».

<sup>20</sup> Ст. L.O. 121 та L.O. 122 Виборчого кодексу.

<sup>21</sup> Албанія, ст. 7.3 Виборчого кодексу; Чеська Республіка, ст. 14(1) Закону про вибори до парламенту Чеської Республіки; Німеччина, ст. 16 Федерального закону про вибори; Угорщина, ст. 30А 1. д) Конституції.

<sup>22</sup> Греція, ст. 53.1 Конституції (президентський указ контрастигнується Кабінетом); Італія, ст. 87 та 89 Конституції.

<sup>23</sup> Литва, Закон про внесення змін до Закону про вибори до Сейму, ст. 6 (2): «Якщо за чотири місяці, що залишилися до закінчення терміну повноважень членів Сейму, Президент республіки не оголосив дату чергових виборів до Сейму, Центральна виборча комісія проводить чергові вибори до Сейму в останню неділю, від якої залишається принаймні місяць до закінчення терміну повноважень членів Сейму».

10. b) Повноваження визначати дату проведення виборів у цих країнах не є дискреційним, оскільки конституція або закон про вибори дає обов'язкові вказівки щодо терміну, протягом якого вибори повинні бути проведені. Ці терміни відрізняються від країни до країни.

- Албанія: від шістдесяти до тридцяти днів до закінчення терміну дії мандата (стаття 65.2 Конституції);

- Андорра: між тридцятим і сороковим днем після закінчення терміну повноважень/розпуску Генеральної Ради (стаття 51 (2) Конституції);

- Вірменія: «не раніше ніж за п'ятдесят і не пізніше ніж за сорок днів до закінчення терміну повноважень Національних Зборів» (стаття 68 абз. 1 Конституції);

- Білорусь: не пізніше ніж за тридцять днів до закінчення терміну повноважень поточного парламенту (стаття 91 Конституції);

- Болгарія: протягом двох місяців з часу закінчення терміну дії мандата попереднього парламенту (Ст. 64.3 Конституції);

- Чеська Республіка: протягом періоду, який починається за тридцять днів до закінчення кожного виборчого строку повноважень і закінчується в день закінчення повноважень (стаття 17 (1) Конституції);

- Хорватія: «Вибори членів хорватського парламенту мають відбутися не пізніше ніж через 60 днів після закінчення терміну дії мандата або розпуску парламенту Хорватії» (стаття 73 (1) Конституції);

- Франція: «за 60 днів до закінчення терміну повноважень Національної Асамблеї» (стаття стаття LO 122 Виборчого кодексу);

- Грузія: щонайменше за п'ятнадцять днів до закінчення терміну його повноважень (ст. 50 (3) Конституції);

- Німеччина: не раніше як за сорок п'ять місяців, не пізніше як за сорок сім місяців від початку терміну повноважень (стаття 39 (1) Конституції);

- Греція: протягом тридцяти днів (ст. 53 (1) Конституції);

- Угорщина: протягом тримісячного періоду після оголошення про розпуск парламенту або після розпуску парламенту (стаття 28 (6) Конституції);

- Італія: протягом сімдесяти днів після закінчення терміну повноважень попередніх палат (стаття 61 Конституції);

- Ліхтенштейн: у лютому або березні того календарного року, в якому закінчується четвертий рік повноважень (стаття 47 Конституції);

- Литва: не раніше ніж через два місяці і не пізніше ніж за 1 місяць до закінчення строку повноважень членів Сейму (стаття 57 Конституції);

- Молдова: не пізніше трьох місяців з моменту закінчення терміну дії попереднього мандата (стаття 61 Конституції);

- Чорногорія: не менше ніж за п'ятнадцять днів до закінчення терміну повноважень радників і представників, чиї повноваження залишаються чинними (стаття 14 Закону про вибори радників та представників);

- Норвегія: у вересні в останній рік повноважень кожного Стортингу (Глава 9 Акта про представництво народу);

- Польща: протягом тридцяти днів до закінчення чотирирічного строку повноважень (стаття 9 (1) Закону про парламентські вибори);

- Португалія: в період між 14 вересня та 14 жовтня року, що відповідає рокові закінчення повноважень законодавчого органу (стаття 19 (2) Закону про вибори парламенту);

- Румунія: протягом не більше трьох місяців від закінчення строку повноважень (стаття 63 (2) Конституції);

- Сербія: не пізніше ніж за тридцять днів до закінчення терміну повноважень членів парламенту, термін повноважень яких закінчується (стаття 26 Закону про вибори членів парламенту);

- Словенія: не раніше ніж через два місяці і не пізніше ніж за п'ятнадцять днів до закінчення чотирьох років з дати першої сесії попередніх Національних Зборів (стаття 81 (3) Конституції, ст. 13 Закону про вибори Національних Зборів);

- «колишня югославська республіка Македонія»: в останні дев'яносто днів повноважень попереднього складу парламенту (стаття 15 пункт 1 Виборчого кодексу).

11. с) Останнім елементом цих рамок є те, що у деяких державах конституція або виборчий закон дає зобов'язальні вказівки щодо періоду, в який має бути прийняте рішення щодо дати виборів. Законною метою є зобов'язання глави держави прийняти й оприлюднити це рішення в належний час, щоб політичні партії були своєчасно проінформовані та могли підготуватися до участі у виборах. Знову ж, ці вказівки відрізняються від держави до держави:

- Албанія: не пізніше ніж за сімдесят п'ять днів до закінчення терміну дії мандата Асамблеї (стаття 7(3) Виборчого кодексу);

- Вірменія: не пізніше ніж за сто днів до дня голосування (стаття 117(1) Виборчого кодексу);

- Білорусь: не пізніше ніж за чотири місяці до закінчення терміну повноважень поточного парламенту (стаття 91 Конституції);

- Болгарія: не пізніше ніж за шістдесят днів до дня виборів (стаття 5(1) Закону про вибори членів парламенту);

- Франція: «Вибори мають бути проведені у сьому неділю після опублікування указу про проведення виборів» (Стаття L173 Виборчого кодексу);

- Грузія: не пізніше ніж за шістдесят днів до виборів (стаття 50(3) Конституції і стаття 90(2) Органічного закону Грузії – уніфікованого Виборчого кодексу Грузії);

- Греція: вибори протягом тридцяти днів (від дня проголошення виборів) (стаття 53(1) Конституції);

- Молдова: не пізніше ніж за шістдесят днів до дня виборів (стаття 76(2) Виборчого кодексу);

- Чорногорія: не менше ніж шістдесят днів і не більше 100 днів має пройти між днем оголошення про проведення виборів та днем голосування (стаття 14(2) Закону про вибори радників та представників);

- Польща: не пізніше ніж за дев'яносто днів до закінчення чотирьох років з моменту початку строку повноважень Сейму (стаття 9(1) Закону про парламентські вибори);

- Португалія: не менш ніж за шістдесят днів до їх початку (стаття 19(1) Закону про вибори парламенту);

- Румунія: принаймні за шістьдесят днів до дня виборів (стаття 6(1) Закону N 68/1992 про вибори в Палату депутатів і Сенат);

- Сербія: не менше ніж сорок п'ять або більш ніж дев'яносто днів має пройти з моменту оголошення про проведення виборів до дня голосування (стаття 26 Закону про вибори членів парламенту);

- «колишня югославська республіка Македонія»: з дня проголошення виборів до дня проведення виборів має пройти не більше ніж дев'яносто днів і не менше сімдесяти днів (стаття 12, абзац 4 Виборчого кодексу Республіки Македонія).

### 3. Дискреційне повноваження визначати дату чергових виборів

12. Зрештою, в низці держав конституція та/або закон про вибори визначають тільки максимальний термін повноважень законодавчого органу і залишають за органом влади – як правило, главою держави, у виняткових випадках спікером парламенту<sup>24</sup> – право встановити дату проведення виборів до закінчення цього строку. Це стосується Австрії<sup>25</sup>, Ісландії<sup>26</sup>, Данії<sup>27</sup> та Сполученого Королівства, а також Хорватії, Ірландії та Словаччини. У цих трьох державах передбачено, що між прийняттям рішення про дату виборів і самими виборами повинен пройти певний період часу (Хорватія: тридцять днів<sup>28</sup>; Ірландія: щонайменше сімнадцять та щонайбільше двадцять п'ять днів<sup>29</sup> та Словаччина: сто десять днів<sup>30</sup>).

13. У всіх цих державах повноваження визначати дату проведення виборів виглядає вільним від обмежень. У Сполученому Королівстві та Ірландії ця здатність пов'язана, як буде показано далі, з дискреційним повноваженням розпустити парламент до закінчення звичайного п'ятирічного терміну його повноважень.

---

<sup>24</sup> Словаччина: Розділ 25. Закон про вибори в Національну раду Словаччини.

<sup>25</sup> Ст. 1 абзац 1(2) Федерального закону про вибори в Національну раду. Вибори повинні бути оголошені федеральним урядом у федеральній правовій газеті у вигляді постанови. Ця постанова має містити день виборів, який повинен бути призначений федеральним урядом на неділю або інший державний вихідний день, за погодженням з головним комітетом Національної ради.

<sup>26</sup> Ст. 45 Конституції: Чергові вибори до Альтингу (парламенту) повинні проводитися не пізніше кінця виборчого терміну.

<sup>27</sup> Прем'єр-міністр повинен забезпечити проведення загальних виборів до закінчення терміну, на який було обрано парламент (стаття 32 (3) Конституції).

<sup>28</sup> Ст. 5 Закону про вибори представників хорватського парламенту: «3 дня проголошення до дня виборів представників має пройти щонайменше тридцять днів».

<sup>29</sup> Ст. 96(1) Виборчого Акта, 1992. Голосування на виборах Дайлу (нижньої палати парламенту Ірландії. – прим. ред.) повинне проводитись в день, призначений міністром у справах довілля, спадщини та місцевого самоврядування шляхом розпорядження таким чином, щоб день виборів (не беручи до уваги жодного виключеного дня) був не ранішим ніж сімнадцятий день або не пізнішим ніж двадцять п'ятий день від дня видання указу або указів про вибори.

<sup>30</sup> Розділ 25 Акта про вибори Словацької Національної Ради: «(2) Ці вибори мають бути проголошені головою Національної Ради Словацької Республіки, він чи вона повинні проголосити вибори і призначити день голосування не пізніше ніж за сто десять днів до дня голосування».

## II. ВИЗНАЧЕННЯ ДАТИ ПРОВЕДЕННЯ ПОЗАЧЕРГОВИХ ВИБОРІВ ПІСЛЯ РОЗПУСКУ ПАРЛАМЕНТУ

### 1. Достроковий розпуск парламенту

14. У більшості держав парламент може бути розпущений до закінчення нормального терміну повноважень. Лише в кількох країнах дострокове припинення повноважень та проведення позачергових виборів взагалі неможливе<sup>31</sup>. У багатьох країнах Конституція прямо забороняє розпуск парламенту під час війни (воєнного стану) або надзвичайного стану<sup>32</sup>.

15. Розпуск безпосередньо обраного парламенту до закінчення терміну його повноважень не суперечить демократії. У своїй Резолюції 1549 Парламентська Асамблея зазначила, 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»<sup>33</sup>.*

16. Надалі ми будемо досліджувати, які положення про розпуск парламенту і призначення дати дострокових виборів містяться в конституціях і законах про вибори в державах Європи. Ми розрізняємо три типи розпуску парламенту. Розпуск може бути автоматичним (А), може бути результатом рішення, прийнятого самим парламентом (В), або може бути результатом рішення, прийнятого главою держави або уряду (С).

### А. Розпуск «de jure», за умов, визначених конституцією

17. У деяких державах конституція передбачає існування «автоматичного» дострокового розпуску парламенту. Іноді розпуск *de jure*\* є елементом процедури внесення поправок до конституції. Метою розпуску тут є дозволити виборцям опосередковано бути залученими до внесення змін до конституції шляхом обрання представників до парламенту, який буде мати повноваження вносити зміни. Цей тип розпуску існує в Бельгії<sup>34</sup>, Ісландії<sup>35</sup>, Люк-

<sup>31</sup> Саме так відбувається в Норвегії, Сан-Маріно та Швейцарії (за винятком випадків тотального перегляду Конституції). На Кіпрі та в «колишній югославській республіці Македонії» можливий лише саморозпуск парламенту.

<sup>32</sup> Ст. 71.2 Конституції Андорри; ст. 63.3 Конституції Вірменії; ст. 94 абз. 4 Конституції Білорусі; ст. 51(1) Конституції Грузії; ст. 155h(3) Конституції Німеччини, ст. 63(4) Конституції Киргизстану; ст. 85(3) Конституції Молдови; ст. 84 Конституції Чорногорії; ст. 172 Конституції Португалії; ст. 89(3) Конституції Румунії; ст. 109(5) Конституції Російської Федерації; ст. 109(4) Конституції Сербії, ст. 102(1) Конституції Словаччини.

<sup>33</sup> Резолюція 1549 (2007) «Про функціонування демократичних інституцій в Україні».

\* В силу закону (лат. – прим.ред.).

<sup>34</sup> Ст. 195 Конституції Бельгії.

<sup>35</sup> Ст. 79 Конституції Ісландії.

сембурзі<sup>36</sup>, Чорногорії<sup>37</sup> та Нідерландах<sup>38</sup>, а якщо мова йде про повний перегляд Конституції, то також в Іспанії<sup>39</sup> та в Швейцарії<sup>40</sup>.

18. Крім того, автоматичний розпуск парламенту часом пов'язаний з негативними результатами референдуму<sup>41</sup> або з неспроможністю парламенту обрати президента<sup>42</sup>. Ці аспекти будуть обговорені пізніше.

#### В. Розпуск за рішенням самого парламенту

19. У низці держав парламент має право розпустити себе рішенням, що прийняте простою більшістю голосів, – у Австрії<sup>43</sup>, Хорватії<sup>44</sup>, Угорщині<sup>45</sup>, Туреччині<sup>46</sup>, «колишній югославській республіці Македонії»<sup>47</sup>; кваліфікованою більшістю – у Боснії та Герцеговині<sup>48</sup>, Кіпрі<sup>49</sup>; або більшістю у дві третини – у Киргизстані<sup>50</sup>, Польщі<sup>51</sup> – чи у три п'яті – у Литві<sup>52</sup>. Іноді рішення про розпуск не приймається самим парламентом, але вимагає схвалення більшістю в парламенті<sup>53</sup>. Цей тип розпуску може бути обраний, якщо парламент вважає, що політичні події вимагають проведення дострокових виборів.

---

<sup>36</sup> Ст. 114(2) Конституції Люксембургу.

<sup>37</sup> Ст. 119 Конституції Чорногорії.

<sup>38</sup> Ст. 137 Конституції Нідерландів.

<sup>39</sup> Ст. 168 Конституції Іспанії.

<sup>40</sup> Ст. 193 Конституції Швейцарії.

<sup>41</sup> Див. ст. 60(6) Конституції Австрії (негативний референдум щодо припинення повноважень Федерального Президента); ст. 105(4) Конституції Естонії (негативний референдум щодо законодавчих актів на вимогу парламенту); ст. 11 Конституції Ісландії та ст. 102(1) Конституції Словаччини (негативний референдум щодо відкликання Президента Республіки).

<sup>42</sup> Див. ст. 87(7) і (8) Конституції Албанії та ст. 32(4) Конституції Греції.

<sup>43</sup> Ст. 29(2) Конституції.

<sup>44</sup> Ст. 77 Конституції.

<sup>45</sup> Ст. 28(2) Конституції.

<sup>46</sup> Ст. 77 Конституції.

<sup>47</sup> Ст. 63(5) Конституції.

<sup>48</sup> Ст. IV, абз. 3 Конституції: «Палата народів може бути розпущена Президентом або самою Палатою за умови, що рішення Палати про розпуск підтвержене більшістю голосів, яка включає більшість делегатів принаймні двох з боснійського, хорватського і сербського народів».

<sup>49</sup> Стаття 67(1) Конституції: Палата представників може розпустити себе тільки за власним рішенням, що прийняте абсолютною більшістю голосів включно з не менш як однією третиною представників турецької спільноти.

<sup>50</sup> Ст. 63(1) Конституції: Парламент може бути розпущений достроково за рішенням, прийнятим більшістю голосів не менш як у дві третини від загальної кількості депутатів.

<sup>51</sup> Стаття 98(3) Конституції: «Сейм може скоротити термін своїх повноважень на підставі резолюції, що прийнята більшістю не менш як у дві третини голосів від встановленого законом числа депутатів».

<sup>52</sup> Ст. 58(1) Конституції: «Дострокові вибори до Сейму можуть проводитися за рішенням Сейму, прийнятим трьома п'ятими голосів усіх членів Сейму. День виборів нового Сейму повинен бути вказаним в резолюції Сейму...».

<sup>53</sup> Див. ст. 46 Конституції Бельгії: «Крім того, Король може в разі відставки федерального уряду розпустити Палату представників після отримання згоди, висловленої більшістю її членів».

### С. Розпуск за рішенням глави держави/уряду

20. У більшості держав глава держави – король чи президент – є стабілізуючим фактором в системі управління. Стосовно верховних органів держави та їх взаємодії глава держави наділений рядом інструментів, які необхідні для підтримки певного балансу між їх повноваженнями. Розпуск парламенту є одним з таких інструментів. Конституція держави підпорядковує рішення про розпуск парламенту формальним, а іноді також змістовним умовам.

#### а. Формальні умови

21. У багатьох конституціях визначені формальні умови, які необхідно виконати, для того щоб мати можливість розпустити парламент. В першу чергу конституція визначає орган влади, який має повноваження розпускати парламент. У Порівняльній таблиці, підготованій секретаріатом, яка додається до цієї доповіді (CDL-EL (2007) 027), показані різні системи управління. У відповідності з системою державного управління саме глава держави самостійно або з ініціативи та під відповідальність прем'єр-міністра або кабінету має повноваження розпускати парламент.

22. У республіках з безпосереднім обранням президента рішення про розпуск парламенту в основному приймаються президентом, можливо, після консультацій з урядом або парламентом<sup>54</sup>. Існує кілька винятків із цього принципу. Безпосередньо обраний президент Хорватії може розпустити парламент лише за пропозицією уряду і з контрасигнацією прем'єр-міністром після консультацій з представниками фракцій парламентських партій. У Фінляндії президент може розпустити парламент на обґрунтовану пропозицію прем'єр-міністра<sup>55</sup>. В Ірландії безпосередньо обраний президент може розпустити парламент лише за порадою прем'єр-міністра. Проте він вільний відмовити в клопотанні про розпуск, якщо прем'єр-міністр втратив довіру більшості парламенту<sup>56</sup>. У Сербії безпосередньо обраний президент може розпустити Національні Збори на підставі продуманої пропозиції уряду<sup>57</sup>. У Литві повноваження безпосередньо обраного президента розпустити пар-

<sup>54</sup> Безпосередньо обрані президенти: Вірменія (ст. 55 (3) Конституції: «Після консультації з головою Національної Асамблеї та прем'єр-міністром»); Білорусь (ст. 84 Конституції); Боснія та Герцеговина (ст. IV (g) Конституції); Болгарія (ст. 102 Конституції: «не потрібна контрасигнація»); Франція (ст. 12 (1) Конституції: «після консультації з прем'єр-міністром та головами палат»); Грузія (ст. 51 (1), 73 (1), 80 (5), 81 (1) та (4) Конституції); Ісландія (ст. 19 Конституції); Киргизстан (ст. 46 (6), 51 (2), 63 (1), 71 (4), 72 Конституції); Литва (ст. 58 та 85 Конституції); Чорногорія (ст. 84 Конституції; розпуск президентом або урядом); Польща (ст. 98 та 144 Конституції: 2) Офіційні Акти президента, щоб бути чинними, вимагають підпису прем'єр-міністра, який своїм підписом приймає відповідальність перед Сеймом. 3) Положення абз. 2 не стосуються: (...) 3) скорочення терміну повноважень Сейму в окремих випадках, визначених Конституцією); Португалія (ст. 136 та 143 Конституції; контрасигнація не потрібна); Румунія (ст. 89 Конституції: «після консультації з головами обох палат та лідерами парламентських груп...»); Росія (ст. 109, 111 та 117 Конституції); Сербія (ст. 109 Конституції); Словаччина (ст. 102 (1)е Конституції); Словенія (ст. 81 та 111 Конституції); Україна (ст. 90 Конституції: «...після консультації з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України»).

<sup>55</sup> Розділ 26 (1) Конституції.

<sup>56</sup> Ст. 13 Конституції Ірландії.

<sup>57</sup> Ст. 109 Конституції Сербії.

ламент урівноважене тим фактом, що після розпуску новообраний парламент може оголосити нові вибори на посаду Президента Республіки<sup>58</sup>.

23. У парламентських монархіях король або королева приймає рішення про розпуск парламенту з контрасигнацією прем'єр-міністром, який несе за це відповідальність<sup>59</sup>. Тільки Монако і Ліхтенштейн, здається, становлять виняток з цього принципу. У Монако князь може розпустити парламент після обов'язкової консультації з Радою Корони, без обговорення в уряді та виступу державного міністра<sup>60</sup>. У Ліхтенштейні правлячий князь має право розпустити парламент «на важливих підставах, які кожного разу повинні бути повідомлені Асамблеї»<sup>61</sup>. У Швеції ж, навпаки, не король, а уряд може призначити позачергові вибори<sup>62</sup>.

24. У парламентських республіках рішення про розпуск парламенту приймається президентом, можливо, після консультацій<sup>63</sup>, або президентом за ініціативою та/або контрасигнацією прем'єр-міністра. В Австрії повинні бути дотримані обидві згадані вище умови<sup>64</sup>. В Латвії президент уповноважений лише запропонувати розпуск парламенту. Після цієї пропозиції повинен бути проведений національний референдум. Якщо на референдумі більше половини голосів подано на користь розпуску Сейму, він вважається розпущеним, проголошуються нові вибори, і такі вибори проводяться не пізніше,

---

<sup>58</sup> Ст. 87 Конституції Литви.

<sup>59</sup> Андорра (ст. 45 та 71 (1) Конституції); Бельгія (ст. 46 та 88 Конституції); Данія (Розділ 13 та 32 Конституції); Люксембург (ст. 74 та 78 Конституції); Нідерланди (ст. 64 (1) та 42 (2) Конституції); Іспанія (ст. 56, 62, 64, 99 та 115 Конституції); Великобританія.

<sup>60</sup> Ст. 46 та 74 Конституції Монако.

<sup>61</sup> Ст. 48 (1) Конституції Ліхтенштейну.

<sup>62</sup> Розділ 3 ст. 4 Конституції Швеції.

<sup>63</sup> Парламентські республіки: Албанія (ст. 87.1, 104.2, 105.2 Конституції); Чеська Республіка (ст. 35 та 62 Конституції); Естонія (ст. 89, 105 та 119 Конституції); Німеччина (ст. 63 та 68 Конституції та ст. 58 Конституції: «Укази та розпорядження президента вимагають, щоб мати законну силу, контрасигнації канцлера або відповідного міністра. Це не стосується (...) розпуску Бундестагу відповідно до ст. 63 та запиту відповідно до ст. 69 (3)»; Греція (ст. 35 (2) Конституції: «як виняток, контрасигнація не потрібна тільки в таких випадках: с) розпуск парламенту відповідно до ст. 32(4) і 41(1), якщо прем'єр-міністр не контрасигнує, а також розпуск відповідно до ст. 53 (1), якщо кабінет не контрасигнує»; Угорщина, ст. 28 (3) і 30А (2) Конституції; Латвія, ст. 48 та 53 Конституції: «(...) Всі укази Президента повинні бути спільно підписані прем'єр-міністром або відповідним міністром, який тим самим бере на себе всю відповідальність за такі розпорядження, за винятком випадків, зазначених у статтях сорок вісім (розпуск) і п'ятдесят шість»; Молдова, ст. 85 (1) Конституції: «за консультаціями з парламентськими групами»; Португалія, ст. 91 (е) Конституції: «(...) після попередньої консультації з партіями, що мають місця в Асамблеї, і Державною радою (...), ст. 140 (жодної контрасигнації); Туреччина, ст. 77 та 116 Конституції: «(...) консультуючись з головою Великих національних зборів Туреччини».

<sup>64</sup> Парламентські республіки: Австрія (ст. 29 та 67 Конституції: «на основі рекомендацій»...«вимагає контрасигнації»); Естонія (ст. 97 Конституції: «у разі недовіри, (...) за пропозицією уряду»); Німеччина (відповідно до ст. 58 Конституції розпуск за ст. 68 Конституції має бути контрасигнований канцлером); Італія (ст. 88 та 89 Конституції («контрасигноване міністром»); Мальта (ст. 6(5) Конституції передбачає, що коли прем'єр-міністр рекомендує розпуск, а президент вважає, що уряд Мальти може діяти без розпуску і що розпуск не буде в найвищих інтересах Мальти, президент може відмовитися розпустити парламент).



ніж через два місяці після розпуску Сейму. Якщо на референдумі більше половини голосів подано проти розпуску Сейму, то президент вважається таким, що усунутий з поста, і Сейм обирає нового президента, який виконуватиме свої обов'язки протягом терміну повноважень, що залишився від попереднього президента<sup>65</sup>.

25. Оскільки розпуск втручається в делікатну рівновагу між повноваженнями, конституція іноді визначає обставини, за яких немає можливості розпуску. Очевидно, щоб захистити права парламенту, в деяких країнах конституція прямо забороняє розпуск протягом першого місяця після виборів<sup>66</sup> або передбачає, що розпуск можливий тільки один раз протягом року<sup>67</sup> і не двічі з тієї ж причини<sup>68</sup>. Щоб запобігти зловживанню владою, в деяких державах заборонено розпуск парламенту, коли позиції президента та/або уряду оспорується, або у разі, якщо наближається закінчення терміну їх повноважень. Тому ряд конституцій забороняє розпуск парламенту протягом останніх місяців строку повноважень президента<sup>69</sup>, якщо були порушені питання імпідменту президента<sup>70</sup>, якщо прем'єр-міністр досі не представив себе в парламенті<sup>71</sup> або якщо проти уряду внесено проект резолюції недовіри<sup>72</sup>.

<sup>65</sup> Ст. 48 та 50 Конституції Латвії.

<sup>66</sup> Ст. 71(3) Конституції Андорри: «Розпуск неможливий, поки не пройде рік з дати останніх виборів»; ст. 63 Конституції Вірменії («один рік після виборів»); ст. 94 абз. 5 Конституції Білорусі; ст. 12(3) Конституції Франції («Новий розпуск неможливий протягом року після виборів»); ст. 51(1) Конституції Грузії («протягом 6 місяців після проведення виборів парламенту»); ст. 58(2) Конституції Литви («шість місяців»); ст. 172 Конституції Португалії («шість місяців»); ст. 109(3) Конституції Росії («протягом року після виборів»); ст. 4(2) Конституції Швеції (поки не пройде три місяці від дати проведення першого засідання новообраного парламенту); ст. 90 Конституції України: «не протягом останніх шести місяців повноважень...».

<sup>67</sup> Ст. 41(4) Конституції Греції; ст. 85(3) Конституції Молдови; ст. 89(2) Конституції Румунії; ст. 115(3) Конституції Іспанії; у Франції не може відбутися розпуск парламенту протягом року з дати проведення дострокових виборів (ст. 12(4) Конституції).

<sup>68</sup> Ст. 29(1) Конституції Австрії; ст. 41(2) Конституції Греції.

<sup>69</sup> Ст. 55(3) Конституції Вірменії: «не протягом останніх шести місяців терміну його або її повноважень»; ст. 94(4) Конституції Білорусі; ст. 99(7) Конституції Болгарії: «не протягом останніх трьох місяців його повноважень»; ст. 35(2) Конституції Чеської Республіки; ст. 51(1) Конституції Грузії («шість місяців»); ст. 88 Конституції Італії: «(...) в останні 6 місяців його повноважень він має таке право, лише якщо термін повноважень самих Палат теж завершується через шість місяців»; ст. 63(5) Конституції Киргизстану («шість місяців»); ст. 58(2) Конституції Литви («шість місяців»); ст. 78(5) Конституції Молдови («шість місяців»); ст. 172 Конституції Португалії («шість місяців»); ст. 89(3) Конституції Румунії; ст. 109(5) Конституції Росії («протягом шести місяців до закінчення терміну повноважень Президента Російської Федерації»); ст. 102(1) Конституції Словаччини («шість місяців»); ст. 90 Конституції України («шість місяців»).

<sup>70</sup> Ст. 63(3) Конституції Вірменії; ст. 94(4) Конституції Білорусі; ст. 103 Конституції Хорватії; ст. 63(5) Конституції Киргизстану; ст. 109(4) Конституції Росії.

<sup>71</sup> Ст. 32(2) Конституції Данії.

<sup>72</sup> Ст. 71(2) Конституції Андорри: «Жодного розпуску не можна здійснити після внесення проекту резолюції недовіри...»; ст. 84 Конституції Чорногорії; ст. 115(2) Конституції Іспанії; ст. 109, абз. 2 Конституції Сербії; ст. 4(2) Конституції Швеції: «поки міністри зберігають свої посади після того, як вони усі були формально відправлені у відставку, очікуючи набрання повноважень новим урядом».

Ці норми спрямовані на уникнення розпуску парламенту владою зі слабкою демократичною легітимністю.

b. Змістовні умови

26. У багатьох державах конституція більш-менш чітко визначає умови, яких необхідно дотриматись, щоб розпустити парламент. У цих конституціях розпуск вважається інструментом для розв'язання політичної кризи, пов'язаної з:

- a) виборами президента;
- b) відносинами між урядом і парламентом;
- c) функціонуванням парламенту та/або
- d) відносинами між парламентом і народом.

b.1) Розпуск як інструмент вирішення політичної кризи, пов'язаної з виборами президента

27. У парламентських республіках, таких як Албанія<sup>73</sup> і Греція<sup>74</sup>, де президент обирається парламентом, парламент може бути розпущений у випадку, якщо після певної кількості голосувань жоден кандидат не отримує необхідної більшості голосів. У цих державах вибори президента вважаються однією з основних функцій, які повинен виконувати парламент. Якщо він виявиться нездатним виконати це, виборці повинні будуть обирати інший парламент.

b.2) Розпуск як інструмент вирішення політичної кризи, пов'язаної з відносинами уряду та парламенту

28. У державах з парламентською системою – республіках (Албанія<sup>75</sup>, Чеська Республіка<sup>76</sup>, Естонія<sup>77</sup>, Німеччина<sup>78</sup>, Греція<sup>79</sup>, Угорщина<sup>80</sup>, Мальта<sup>81</sup>, Молдова<sup>82</sup> та Туреччина<sup>83</sup>), а також монархіях (Бельгія<sup>84</sup>, Іспанія<sup>85</sup> та Швеція<sup>86</sup>) – рішення про розпуск парламенту є суттєвим елементом так званої «раціоналізованої» парламентської системи. Будучи стабілізуючим фактором у здійсненні повноважень, глава держави може розпустити парламент з метою вирішення політичної кризи, яка виникає, коли жоден уряд не отримує більшості в парламенті, коли прийнята резолюція недовіри або коли був від-

---

<sup>73</sup> Ст. 87, 7 та 8 Конституції Албанії; ст. 7(4) Виборчого кодексу Республіки Албанія.

<sup>74</sup> Ст. 32(4) Конституції Греції.

<sup>75</sup> Ст. 104 та 105 Конституції Албанії.

<sup>76</sup> Ст. 35 Конституції Чеської Республіки.

<sup>77</sup> Ст. 89, 97 та 119 Конституції Естонії.

<sup>78</sup> Ст. 63(4) та 68 Конституції Німеччини.

<sup>79</sup> Ст. 37 та 41(1) Конституції Греції.

<sup>80</sup> Ст. 28(3) Конституції Угорщини.

<sup>81</sup> Ст. 76(5) Конституції Мальти.

<sup>82</sup> Ст. 85 Конституції Молдови.

<sup>83</sup> Ст. 116 Конституції Туреччини.

<sup>84</sup> Ст. 46 Конституції Бельгії.

<sup>85</sup> Ст. 99(5) Конституції Іспанії.

<sup>86</sup> Розділ 6, Ст. 3 Конституції Швеції.

хилений бюджет. В напівпрезидентських державах – таких як Вірменія<sup>87</sup>, Білорусь<sup>88</sup>, Болгарія<sup>89</sup>, Хорватія<sup>90</sup>, Грузія<sup>91</sup>, Киргизстан<sup>92</sup>, Литва<sup>93</sup>, Чорногорія<sup>94</sup>, Польща<sup>95</sup>, Румунія<sup>96</sup>, Росія<sup>97</sup>, Сербія<sup>98</sup>, Словаччина<sup>99</sup>, Словенія<sup>100</sup>, Україна<sup>101</sup> – з урядом, який повинен як бути призначеним/ запропонованим обраним президентом, так і має отримати підтримку більшості у парламенті, розпуск парламенту може бути засобом для вирішення конфліктів щодо формування уряду, урядових програм та/ чи державної політики (вотум недовіри, відхилення бюджету).

**b.3) Розпуск як інструмент вирішення політичної кризи, пов'язаної з функціонуванням парламенту**

29. У низці держав неналежне функціонування парламенту може призвести до рішення глави держави про розпуск парламенту. В одній державі – Білорусі – «систематичні і грубі порушення Конституції з боку палат парламенту» можуть призвести до розпуску парламенту президентом<sup>102</sup>. У чотирьох державах – Вірменії<sup>103</sup>, Чеській Республіці<sup>104</sup>, Словаччині<sup>105</sup> й Україні<sup>106</sup> – парламент може бути розпущений, якщо він не може досягти кворуму або провести сесію протягом певного періоду. В одній державі, Киргизстані<sup>107</sup>, парламент може бути розпущений у випадку кризи, викликаній нездоланими розбіжностями між палатами Жогорку Кенеша або між однією чи обома палатами Жогорку Кенеша та іншими гілками державної влади.

**b.4) Розпуск як інструмент вирішення конфлікту між парламентом та народом, який висловив свою думку на референдумі**

30. У деяких державах рішення розпустити парламент пов'язане з (презюмованим) конфліктом між парламентом і народом. У Ліхтенштейні тисяча

<sup>87</sup> Ст. 74(1) Конституції Вірменії.

<sup>88</sup> Ст. 94(1) Конституції Білорусі.

<sup>89</sup> Ст. 99(5) Конституції Болгарії.

<sup>90</sup> Ст. 77(2) та 103(1) Конституції Хорватії.

<sup>91</sup> Ст. 73(1), 80(5), 81(1) та (4) Конституції Грузії.

<sup>92</sup> Ст. 63(2), 71(4) та 72(6) і (7) Конституції Киргизстану.

<sup>93</sup> Ст. 58(2) Конституції Литви. Влада президента розмивається тим фактом, що після розпуску новий парламент може оголосити про вибори на посаду президента республіки (ст. 87(1)).

<sup>94</sup> Ст. 84 Конституції Чорногорії.

<sup>95</sup> Ст. 155(2) та 225 Конституції Польщі.

<sup>96</sup> Ст. 89(1) Конституції Румунії.

<sup>97</sup> Ст. 109, 111 та 117 Конституції Росії.

<sup>98</sup> Ст. 109(3), 130(4), 131(4), 132(5) Конституції Сербії.

<sup>99</sup> Ст. 102 (1)е Конституції Словаччини.

<sup>100</sup> Ст. 111 Конституції Словенії.

<sup>101</sup> Ст. 90 Конституції України.

<sup>102</sup> Ст. 4 Конституції Білорусі.

<sup>103</sup> Ст. 68, абз. 2 Конституції Вірменії.

<sup>104</sup> Ст. 35(1)с Конституції Чеської Республіки.

<sup>105</sup> Ст. 102(1)е Конституції Словаччини.

<sup>106</sup> Ст. 90 абз. 2(3) Конституції України.

<sup>107</sup> Ст. 63(2) Конституції Киргизстану.

п'ятсот громадян або чотири муніципалітети можуть вимагати проведення референдуму про розпуск парламенту<sup>108</sup>. У чотирьох інших державах негативний результат референдуму може призвести до розпуску парламенту. У Киргизстані парламент може бути розпущений «у підсумку референдуму»<sup>109</sup>, в Естонії<sup>110</sup> президент має оголосити дострокові вибори до парламенту, якщо проект закону, який був винесений на референдум, не отримує більшості голосів «так». В Австрії Федеральні збори розпускаються, якщо пропозиція усунути федерального президента відхилена на референдумі, який був ініційований Федеральними зборами<sup>111</sup>. В Ісландії<sup>112</sup> і Словаччині<sup>113</sup> президент повинен розпустити Національну раду, якщо парламентська резолюція про припинення повноважень президента не підтримується референдумом.

b. 5) Дискреційне право або право, що більш-менш врегульоване неписаним конституційним законом або конституційним звичаєм

31. У певній кількості держав конституція не визначає (вичерпно) змістовні умови, які повинні бути дотримані, щоб здійснити розпуск парламенту. Саме так відбувається в Андоррі<sup>114</sup>, Австрії<sup>115</sup>, Данії<sup>116</sup>, Фінляндії<sup>117</sup>, Франції<sup>118</sup>, Греції<sup>119</sup>, Ісландії<sup>120</sup>, Ірландії<sup>121</sup>, Італії<sup>122</sup>, Люксембурзі<sup>123</sup>, Мальті<sup>124</sup>, Нідерландах<sup>125</sup>, Португалії<sup>126</sup>, Сербії<sup>127</sup>, Іспанії<sup>128</sup>, Швеції<sup>129</sup> та Сполученому Королівстві. У цих державах розпуск парламенту може мати багато функцій: (а) це може бути «конфліктний розпуск», націлений на консультації з електоратом стосовно конфліктів, що виникли між урядом і парламентом. Особливо в державах з напівпрезидентською системою, де уряд призначається обраним президентом і підзвітний перед парламентом, повноваження розпуску може стати сильною зброєю в руках президента, особливо коли президентська більшість і більшість в парламенті не збігаються. (б) Право розпустити парламент

---

<sup>108</sup> Ст. 48(3) Конституції Ліхтенштейну.

<sup>109</sup> Ст. 63(2) Конституції Киргизстану.

<sup>110</sup> Ст. 105(4) Конституції Естонії.

<sup>111</sup> Ст. 60(6) Конституції Австрії.

<sup>112</sup> Ст. 11 абз. 4 Конституції Ісландії.

<sup>113</sup> Ст. 102(1)(e) Конституції Словаччини.

<sup>114</sup> Ст. 5(1)(d) та ст. 71(1) Конституції Андорри.

<sup>115</sup> Ст. 29(1) Конституції Австрії.

<sup>116</sup> Ст. 32(2) Конституції Данії.

<sup>117</sup> Ст. 26(1) Конституції Фінляндії.

<sup>118</sup> Ст. 12(1) Конституції Франції.

<sup>119</sup> Ст. 41(2) Конституції Греції: «для того, щоб розглянути проблему особливої важливості для нації».

<sup>120</sup> Ст. 24 Конституції Ісландії.

<sup>121</sup> Ст. 13(2.1) Конституції Ірландії.

<sup>122</sup> Ст. 88(1) Конституції Італії.

<sup>123</sup> Ст. 74 Конституції Люксембургу.

<sup>124</sup> Ст. 6(1) Конституції Мальти.

<sup>125</sup> Ст. 64(1) Конституції Нідерландів.

<sup>126</sup> Ст. 136 Конституції Португалії.

<sup>127</sup> Ст. 109, абз. 1 Конституції Сербії.

<sup>128</sup> Ст. 115 Конституції Іспанії.

<sup>129</sup> Розділ 3, ст.4(1) Конституції Швеції.

може також бути використане для того, щоб покласти край політичному тупику, як, наприклад, неможливість формування стабільного нового уряду після урядової кризи. (с) Право розпустити парламент також дає можливість дозволити народові висловити свою думку щодо проблеми, яка має велике значення. (d) І останнє, але не менш важливе: розпуск може бути також зверненням президента або уряду до електорату у той час, який вважається сприятливим для цього, наприклад, оскільки є гарні електоральні перспективи для формування президентської або парламентської більшості. У цьому випадку дійсно можна говорити про повноваження «вибирати дату виборів». Хоча у згаданих вище державах конституція сама по собі не визначає чітко ті умови, яких необхідно дотриматись, щоб розпустити парламент, іноді розпуск більшою або меншою мірою регулюється неписаними конституційними нормами або конституційним звичаєм.

## 2. Вибір дати проведення виборів

32. У більшості випадків право розпустити парламент включає в себе можливість обрати дату проведення позачергових виборів. Коли рішення про розпуск приймається самим парламентом, рішення про дату виборів є або парламентською прерогативою<sup>130</sup>, або прерогативою глави держави<sup>131</sup> чи уряду<sup>132</sup>.

33. Коли рішення про розпуск приймається главою держави (королем або президентом), рішення про дату виборів приймається главою держави чи уряду<sup>133</sup> або разом з рішенням про розпуск<sup>134</sup>, або в дуже короткий термін після цього<sup>135</sup>.

34. У багатьох державах конституція чи закон про вибори визначає мінімальну кількість днів, які повинні пройти після прийняття рішення про розпуск, перш ніж можна провести вибори. Іноді також визначається максимальна кількість днів. Ці періоди відрізняються від держави до держави:

- Албанія: - «...не пізніше, ніж через сорок п'ять днів після розпуску» (стаття 65(2) Конституції);
- Андорра: «між тридцятим і сороковим днем після закінчення терміну повноважень/ розпуску Генеральної Ради» (стаття 51(2) Конституції);
- Вірменія: «не раніше ніж через тридцять і не пізніше ніж через сорок днів після розпуску Національних Зборів» (стаття 68 абз. 2 Конституції);

<sup>130</sup> Це має місце у випадку Кіпру, а також Литви (ст. 58(1) Конституції).

<sup>131</sup> Це має місце у випадку Білорусі (ст. 22 Виборчого кодексу), Хорватії (ст. 97 Конституції), Киргизстану (ст. 63(5) Конституції), Польщі (ст. 10(1) Закону про вибори парламенту).

<sup>132</sup> Це має місце у випадку Австрії (ст. 29(1) Конституції) та Туреччини (ст. 8 Закону № 2839 про парламентські вибори).

<sup>133</sup> Це має місце у випадку Австрії (ст. 29(1) Конституції).

<sup>134</sup> Ст. 67(2) Конституції Кіпру; ст. 119(2) Виборчого кодексу Вірменії; ст. 99(5) Конституції Болгарії; Частина II, Розділ 9, підрозділ 107 Виборчого закону Фінляндії; ст. 69(4) Виборчого кодексу Киргизької Республіки; ст. 58(4) Конституції Литви; ст. 98(5) Конституції Польщі; ст. 109(2) Конституції Росії; ст. 13 Акта про вибори Національних Зборів Словенії; ст. 64(2) Конституції Нідерландів; ст. 115 Конституції Іспанії; ст. 28(3) Конституції Угорщини.

<sup>135</sup> Ст. 84 Конституції Чорногорії (день, наступний після дня розпуску); ст. 8 Закону № 2839 про парламентські вибори Туреччини (в межах сорока восьми годин).

- Австрія: «В такому випадку нові вибори повинні бути організовані Федеральним урядом таким чином, щоб новообрана Національна Рада могла провести засідання не пізніше як на сотий день після її розпуску» (стаття 29(1) Конституції);

- Білорусь: «протягом трьох місяців з моменту дострокового припинення повноважень палат парламенту» (стаття 91 Конституції);

- Бельгія: «виборчий корпус скликається на сороковий день після акта про розпуск чи після припинення повноважень» (стаття 106 Виборчого кодексу);

- Хорватія: «Вибори членів хорватського парламенту мають відбутися не пізніше ніж через 60 днів після закінчення терміну дії мандату або розпуску парламенту Хорватії»<sup>136</sup>;

- Чеська Республіка: «Якщо Палата депутатів була розпущена, вибори проводяться протягом шістдесяти днів після її розпуску» (стаття 17(2) Конституції);

- Кіпр: «Вимагається те ж рішення, щоб встановити дату проведення загальних виборів, яка повинна бути не раніше ніж за тридцять днів і не пізніше сорока днів з дати прийняття такого рішення» (стаття 67(2) Конституції);

- Естонія: «3) Позачергові вибори до Ріігікогу не можуть бути проведені раніше ніж через двадцять днів або пізніше ніж через сорок днів від дати оголошення виборів» (стаття 60(4) Конституції; Закон про вибори до Ріігікогу, абз. 3(3));

- Фінляндія: «(...) дата нових виборів є, відповідно до указу Президента, не ранішою ніж перша неділя після п'ятдесяти днів і не пізнішою ніж перша неділя після сімдесяти п'яти днів з часу, коли указ про проведення нових виборів був опублікований» (Акт про вибори, Частина II, Розділ 9, підрозділ 107) ;

- Франція: «Загальні вибори проводяться не менш ніж за двадцять днів і не більш як за сорок днів після розпуску» (стаття 12(1) Конституції Франції);

- Німеччина: «Якщо Бундестаг розпускається, нові вибори повинні бути проведені протягом шістдесяти днів» (стаття 39 (1) Конституції);

- Грузія: «(...) позачергові вибори, які повинні бути проведені не раніше ніж за сорок п'ять днів і не пізніше ніж за шістдесят днів до виконання розпорядження про розпуск парламенту» (ст. 50(3) Конституції);

- Греція: нові вибори протягом тридцяти днів та скликання нового парламенту протягом ще тридцяти днів з дня виборів (Конституція, ст. 41 (3));

- Угорщина: «Новий парламент має бути обраний протягом трьох місяців після оголошення про розпуск парламенту або після розпуску парламенту» (ст. 28 (6) Конституції);

- Ісландія: «Раніше сорока п'яти днів з моменту оголошення про розпуск парламенту» (стаття 24 Конституції);

- Ірландія: «(...) не пізніше ніж через тридцять днів після розпуску Дайл Ейреан\* (ст. 16 (3)2 Конституції); не пізніше ніж через дев'яносто днів після розпуску Дайл» (ст. 18(8) Конституції);

---

<sup>136</sup> Ст. 73(1) Конституції Хорватії.

\* Палата представників Ірландського Парламенту. - Прим. ред.

- Італія: «Вибори до нових палат (парламенту) мають проходити протягом сімдесяти днів після закінчення терміну повноважень попереднього скликання» (стаття 61 Конституції);
- Киргизстан: «(...) так щоб новообрана палата або палати скликали своє перше засідання не пізніше ніж через шість місяців з моменту розпуску» (стаття 63(5) Конституції);
- Литва: «Вибори до нового парламенту мають бути організовані протягом трьох місяців з моменту прийняття рішення про дострокові вибори» (стаття 58(4) Конституції);
- Люксембург: «Провести нові вибори щонайпізніше через три місяці від дня розпуску» (стаття 74 Конституції);
- Нідерланди: «новообрана Палата має зібратися на засідання протягом трьох місяців» (стаття 64(2) Конституції);
- Польща: «на день, що припадає не пізніше, як у межах 45-денного терміну з дня офіційного опублікування президентського указу про скорочення терміну повноважень Сейму» (стаття 98(5) Конституції);
- Португалія: «протягом наступних шістдесяти днів та у відповідності з виборчим законодавством, чинним на час розпуску...» (стаття 113(6) Конституції Португалії);
- Румунія: «Вибори до Палати депутатів і Сенату мають бути проведені щонайбільше в межах трьох місяців після закінчення терміну повноважень або розпуску парламенту» (стаття 63(2) Конституції);
- Росія: «У разі розпуску Державної Думи Президент Російської Федерації має визначити дату виборів таким чином, щоб новообрана Державна Дума була скликана не пізніше, ніж через чотири місяці з моменту розпуску» (стаття 109(2) Конституції; «При розпуску Державної Думи (...) днем голосування має бути остання неділя, що передує дню, яким закінчується три місяці з дня розпуску Державної Думи» (стаття 6(4) Федерального закону про вибори);
- Сербія: «Одночасно з розпуском Національних зборів Президент Республіки призначає вибори депутатів так, щоб вибори закінчилися не пізніше ніж через шістдесят днів із дня їх проголошення» (стаття 109 Конституції);
- Словенія: «Якщо Національні збори розпускаються, нові Національні збори обираються не пізніше ніж через два місяці після розпуску попередніх» (стаття 81(3) Конституції);
- Швеція: «Позачергові вибори проводяться протягом трьох місяців з часу видання такого указу» (глава 3, стаття 4(1) Конституції);
- «колишня югославська республіка Македонія»: «протягом шістдесяти днів з дня розпуску парламенту» (стаття 15(1) Виборчого кодексу Республіки Македонія);
- Туреччина: «У разі якщо рішення про оновлення [Парламенту] було прийняте Президентом Республіки, то голосування буде проводитись в першу неділю після закінчення 90 днів з моменту прийняття рішення» (Закон № 2839 про парламентські вибори. Оновлення виборів, стаття 8);
- Україна: «проводяться протягом шістдесяти днів з дня опублікування указу про дострокове припинення повноважень» (стаття 77(2) Конституції).

35. Ці норми мають подвійну мету: шляхом встановлення мінімального терміну вони намагаються гарантувати, що політичні партії є проінформованими в належний час, щоб вони могли підготувати вибори; а визначенням максимального строку вони намагаються уникнути того, що після розпуску парламенту демократичне волевиявлення народу буде виражене в розумні строки.

### **ВИСНОВКИ**

36. Хоча конституційні та законодавчі норми щодо визначення дати проведення виборів значно відрізняються від держави до держави, тим не менше виглядає можливим на основі досліджень, представлених у цій доповіді, встановити кілька керівних принципів. Беручи до уваги важливість виборів, конституційний закон намагається забезпечити демократичний характер прийняття рішення про визначення дати виборів. Це особливо доречно, оскільки конституція часто не вичерпно визначає дату виборів, а покладає на певний орган влади повноваження приймати рішення про дострокові вибори і про точну дату проведення виборів. Демократичний характер прийняття рішень багато в чому залежить від легітимного характеру цього органу. Щоб мати повноваження розпускати демократично обраний парламент і призначати дату проведення виборів, сам орган має бути демократично легітимізований: або шляхом прямих виборів, або маючи довіру парламенту, або шляхом прийняття рішення про розпуск за погодження парламенту. Понад і поза цими мінімальними запобіжниками держави можуть вважати корисним надалі врегулювати у Конституції змістовні умови, яких необхідно дотриматися, перш ніж прийняти рішення про розпуск парламенту і провести нові вибори. Для того, щоб бути легітимним, розпуск парламенту не може бути довільним, а повинен слугувати нормальному функціонуванню демократичних інститутів. Оскільки вкрай важливо, щоб політичні партії мали достатньо часу для підготовки до виборів і щоб новий парламент був обраний без надмірної затримки, може бути корисним визначити мінімальний і максимальний періоди між прийняттям рішення про дату виборів і самими виборами. Тому слід вважати належною практикою, коли писаний або неписаний конституційний закон містить такі гарантії для уникнення порушень.



**ПОРІВНЯЛЬНА ДОПОВІДЬ****ПРО ВИБОРЧІ БАР'ЄРИ ТА ІНШІ ОСОБЛИВОСТІ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ,  
ЯКІ СТАВЛЯТЬ ПЕРЕШКОДИ ПАРТІЯМ У ДОСТУПІ ДО ПАРЛАМЕНТУ**

ухвалена Радою з демократичних виборів на 26 засіданні  
(Венеція, 18 жовтня 2008 року)  
та Венеціанською Комісією на 77 пленарній сесії  
(Венеція, 12-13 грудня 2008 року)

на основі доповіді  
пана Клемена ЯКЛІЧА (член Комісії, Словенія)

**Вступ**

1. Після Рекомендації 1791 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо стану з правами людини та демократії в Європі та після висновків Форуму за майбутнє демократії 2007 року Наглядовий Комітет Форуму виявив зацікавлення в більш детальному вивченні Венеціанською Комісією питання виборчих бар'єрів у парламентському представництві, й п. К.Якліч (член Комісії, Словенія) підготував доповідь «Виборчі бар'єри та інші особливості виборчої системи, які ставлять перешкоди партіям у доступі до парламенту у країнах – членах Венеціанської Комісії». У ході консультацій з Секретаріатом було погоджено, що вивчення цього питання, можливо, проходитиме в декілька етапів. Перший етап полягає в окресленні різних механізмів, які мають однаковий вплив на обмеження доступу партій до парламенту, і в наданні різних порівняльних контекстів, у яких ці механізми виявляються в межах певних виборчих систем. Такий контекстуально-порівняльний підхід на початковій стадії вважається необхідною передумовою для будь-яких подальших оцінок ситуації щодо держав – членів (можливий другий етап), що в ідеалі приведе до можливої розробки спільних європейських стандартів у цій галузі (можливий третій етап).

2. Ця доповідь була прийнята Радою з демократичних виборів на її 26 засіданні (Венеція, 18 жовтня 2008 року) та Венеціанською Комісією на її 77 сесії (Венеція, 12-13 грудня 2008 року).

**1. Загальні зауваження**

1.1. Якщо не зазначено інакше, термін «бар'єр»<sup>\*</sup> використовується в цій доповіді в широкому значенні: як будь-який механізм, що має вплив на доступ партії до парламенту. Під терміном «бар'єр» ми зазвичай розуміємо бар'єр у формальному значенні: визначену законом мінімальну кількість голосів, необхідних для участі партії у розподілі місць в парламенті. Однак, будучи одним із важливих механізмів створення перешкод партіям у доступі до парламенту, легальний бар'єр є лише одним з кількох механізмів, які можуть

---

<sup>\*</sup> В англійському оригіналі вживається термін «*threshold*», що буквально означає «*порог*». Ми, однак, вживаємо більш поширений в українській літературі термін «*бар'єр*». – Прим. ред.

привести до того ж або, принаймні, дуже схожого обмеження/розширення можливостей для доступу. Якщо оцінювати питання доступу контекстуально, було б недостатньо зосередитися лише на легальних бар'єрах; зберігаючи легальний бар'єр низьким, того ж результату високого ступеня виключення можна досягнути за рахунок багатьох інших механізмів. Усі вони є суттєвими й особливо важливими з точки зору включення/виключення малих і нових партій. Ця доповідь, таким чином, стосується всіх цих механізмів – бар'єра у більш широкому значенні.

1.2. Важливо також зазначити, що ця попередня доповідь не має (поки що) характеру оцінки. Не стверджується, що більш інклюзивні системи кращі. Для того, щоб мати змогу потенційно зробити нормативну оцінку й виробити якісь єдині стандарти в цій галузі, необхідно спочатку з'ясувати факти стосовно різного ступеня різних систем щодо включення чи виключення партій. Подальший контекстуальний аналіз різних значень бар'єра, таким чином, є початковим кроком у досягненні цієї першої мети.

## 2. Вибір типу виборчої системи

2.1. Природним вихідним пунктом для будь-якого аналізу впливу виборчих систем на включення/виключення партій щодо доступу до парламенту є «закон Дюверже». Він стверджує, що мажоритарна система відносно більшості «прямує до партійного дуалізму», тоді як «пропорційне представництво тяжіє до багатопартійності»<sup>1</sup>. Закон не без виключень, і його слід розуміти як імовірніше узагальнення<sup>2</sup>. Іноді значні відмінності існують у рамках однієї сім'ї систем. Тим не менше, вибір типу виборчої системи (мажоритарна, змішана, пропорційна) є важливим загальним бар'єром; це само по собі є механізмом з важливим загальним впливом на включення чи виключення малих партій і, як наслідок, партійну роздрібненість. Партійні системи будуть більш конкурентними й роздрібненими в пропорційних системах (ПС), тоді як мажоритарні системи (МС), як правило, обмежують можливості для малих партій. Таким чином, вивчення виборчих систем по всьому світу показало, що «середня кількість парламентських партій (на основі найпростішого визначення партій, що мають принаймні одне місце) складала 5,22 в державах, що використовують мажоритарну систему, 8,85 при змішаних системах та 9,25 в спільнотах із виборчою системою пропорційного представництва»<sup>3</sup>. Подібно «середнє число впливових партій (які мають більше ніж 3% місць в парламенті) було 3,33 в усіх мажоритарних системах, 4,52 для змішаних систем, та 4,74 для всіх пропорційних систем»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Duverger. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. – NY: Wiley, 1954.

<sup>2</sup> M. Duverger. *Duverger's Law: Forty Years Later* // B. Grofman and A. Lijphart (eds). *Electoral Laws*. – NY: Agathon, 1986; M. Gallagher and P. Mitchell (eds). *The Politics of Electoral Systems*. – Oxford: OUP, 2007. – P. 545-546; P. Norris. *Electoral Engineering*. – Cambridge: CUP, 2004. – P. 81.

<sup>3</sup> P. Norris. *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market*. – Cambridge: CUP, 2006. – P. 107.

<sup>4</sup> Там же.

### 3. Обмеження щодо балотування, фінансування та доступу до засобів масової інформації

3.1. Інший набір механізмів впливає із законодавчих чи конституційних положень, спрямованих на обмеження або перешкодження партіям або в реєстрації, висуненні кандидатів на посаду, або в отриманні доступу до офіційного балотування іншим чином, а також на нерівний доступ до виборчих фондів та ефірного часу<sup>5</sup>. Як і в попередньому розділі, і тут логіка пряма. З одного боку, «очікується, що прагнення малих партій пройти до парламенту краще реалізується в політичних системах, які сприяють більш рівним можливостям у конкуренції партій, наприклад, де всі партії мають рівне право на доступ до висунування кандидатів, вільної агітації у засобах масової інформації, прямого публічного фінансування та непрямих державних субсидій»<sup>6</sup>. З іншого боку, «малі партії зустрічаються з більш суворими умовами, коли такі державні ресурси виділяються «картельним» способом, що надає перевагу авторитетним партіям, уже представленим у законодавчому органі, тим самим захищаючи політиків при посадах... Малі претенденти стикаються з ще більш серйозними обмеженнями за режимів, які маніпулюють виборами, коли правила розподілу державних ресурсів, таких як надання ефірного часу, є вкрай прихильними до правлячої партії»<sup>7</sup>.

#### 3.2. Вимоги щодо реєстрації

Вони є передумовою для отримання доступу до балотування. Лише в деяких країнах (а саме: у Франції, Швеції та Ірландії) не існує жодних вимог до політичних партій щодо реєстрації перед тим, як з'явитися в бюлетені<sup>8</sup>. У більшості країн існують такі вимоги, й вони, загалом кажучи, зросли за останні роки в зв'язку із посиленням регулювання в сфері публічного фінансування агітації, так само як через деталізовані бюрократичні вимоги до законної реєстрації<sup>9</sup>. Вимоги відрізняються в різних країнах, але загальними вимогами є надання до виборчих органів письмової заяви з переліком партійних принципів та побудови, статутів та положень, організаційної структури, списку керівних осіб партії, списку мінімально необхідної кількості членів або підписів, а іноді навіть мінімального числа кандидатів або особливого регіонального розподілу кандидатів<sup>10</sup>. Коли тягар обмежень досить важкий, вони «становлять бар'єр для всіх нових претендентів і малих гравців і відлякують деяких претендентів»<sup>11</sup>. Крім того, більш конкретні вимоги, такі як те, що партії не повинні виступати проти деяких принципів або що вони повинні висунути не менше

<sup>5</sup> Там же. – Р.87.

<sup>6</sup> Там же. – Р.83.

<sup>7</sup> Там же; див. також: R.Katz and P.Mair. Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party // Party Politics. – 1995. – 1. – Р.28, де стверджується, що стабільні демократії очолюють рух до картелізованої системи.

<sup>8</sup> P.Norris (примітка 3). – Р.88.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Там же; Election Process Information Collection (EPIC), <[http://archive.idea.int/ideas\\_work/02\\_electoral\\_epic.htm](http://archive.idea.int/ideas_work/02_electoral_epic.htm)>.

<sup>11</sup> Там же.

певного мінімального числа претендентів, та інші подібні вимоги впливають на малі партії на краях політичного спектру<sup>12</sup>.

### 3.3. Доступ до балотування

Після обмежень, що стосуються реєстрації партій, існують також обмеження щодо доступу до балотування, такі як вимога сплати офіційної виборчої застави та збір визначеної кількості підписів за кожного кандидата або список партії.

У деяких країнах ця застава досить низька (наприклад, відповідно до порівняльного дослідження 2003 року застава у Франції складала \$180, в Ірландії \$350), але може досягати менш стриманих розмірів в інших країнах (Великобританія, \$735)<sup>13</sup>. Застава зазвичай повертається, якщо кандидат/партія отримують необхідний мінімум голосів (наприклад, 5% у Великобританії). Тим не менше, коли великі застави поєднуються для кількох кандидатур, така вимога може спрацьовувати як значний стримуючий фактор, або бар'єр, для серйозних претендентів з обмеженими фінансовими ресурсами. Норріс наводить такий приклад: «якщо, не подолавши бар'єра в 5%, вони втрачають усі застави, на загальних виборах у Великобританії це буде коштувати «Зеленим» майже півмільйона доларів за кожен мандат»<sup>14</sup>.

Аналогічна ситуація спостерігається щодо необхідного мінімального числа підписів за кандидата чи партійний список. У деяких країнах вимоги є досить скромними (наприклад, 200–500 підписів на округ в Австрії та Бельгії), але ситуація така не в усіх державах і не в усіх можливих ситуаціях. Так, коли в Італії використовувалася змішана система, вимагалось 500 підписів за кандидатів в одномандатних округах, але 1500–1400 підписів за партійні списки. Ця вимога іноді стає досить жорсткою: в Норвегії, наприклад, від кожної партії вимагаються 5000 підписів<sup>15</sup>. Це може функціонувати як важливий бар'єр, що перешкоджатиме дрібним партіям у доступі до балотування, а отже, до парламенту.

### 3.4. Фінансування та доступ до ЗМІ

Після реєстрації партій та доступу до балотування існує також регулювання доступу до фінансування агітації та до засобів масової інформації (публічне фінансування, непрямі державні субсидії, доступ до мовлення). Це також може діяти як важливий бар'єр для доступу партій до парламенту. Добре відомо, що «доступ до грошей і телебачення є двома найбільш важливими факторами, які допомагають сторонам у передачі їх послань і мобілізації потенційних прихильників»<sup>16</sup>. Конкретне регулювання в цих сферах може призвести або до «політичного картеля», що посилить відносну силу партій, уже представлених у парламенті, або, навпаки, створити більш рівне поле

---

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> S. Bowler et al. *Changing Party Access to Elections* // B. Cain et al (eds). *Democracy Transformed?* – Oxford: OUP, 2003.

<sup>14</sup> P. Norris (примітка 3). – P.90.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Там же. – P.95.

для гри, тим самим розширивши можливості для малих/нових партій<sup>17</sup>. Наприклад, коли ресурси розподіляються відповідно до частки місць у поточному складі парламенту, як у Швейцарії чи Голландії, то такі положення можуть, за інших рівних умов, діяти як картель, розподіляючи суспільні блага між нинішніми парламентськими партіями. За цих обставин бар'єр для доступу до парламенту малих/нових партій є порівняно вищим. І навпаки, малі/нові партії мають більше шансів, коли ці ресурси розподіляються на засадах більшої рівності чи розподіл ґрунтується на відсотку голосів, отриманому на попередніх або нинішніх виборах (наприклад, Іспанія), на кількості кандидатів, що балотуються (наприклад, розподіл ефірного часу у Великобританії), або порівню для всіх зареєстрованих партій (наприклад, Росія). Найменше надання коштів на агітацію та свобода доступу до мовлення в таких державах, як Австрія, Фінляндія, Ісландія, Швейцарія, а найбільш безсторонне – у таких країнах, як Росія, Італія та Іспанія<sup>18</sup>.

При цьому варто зауважити, що фінансування й доступ до засобів масової інформації може слугувати корисним орієнтиром для оцінки питання бар'єрів на практиці лише в тому випадку, якщо на додаток до цих *формальних* вимог брати до уваги також *фактичне* функціонування цих формальних правил у різних державах. Таким чином, необхідно також враховувати енергію, з якою реалізуються формальні правила (судами та виборчими комісіями) в різних державах. Так, якщо правда, наприклад, що в Росії всі зареєстровані партії мають право на рівний доступ до безкоштовної агітації через мовлення, там існує настільки велика кількість партій, а отже, й виборчої реклами, що практична мобілізаційна підтримка автоматично вихолощується. Кожна партія, незалежно від свого розміру, одержує не більш як «тридцятисекундний момент слави»<sup>19</sup>. Більше того, деякі офіційні спостерігачі повідомляли про сильний урядовий ухил на всіх основних каналах на низці російських виборів у минулому<sup>20</sup>. Всі ці та інші контекстуальні особливості необхідно враховувати при оцінці й порівнянні конкретно цього бар'єра в різних країнах.

#### 4. Легальний бар'єр

Наступним бар'єром для доступу партій до парламенту є бар'єр у вузькому, буквальному значенні цього слова. Його також називають «загороджувальним бар'єром»<sup>21</sup>. Жодна виборча система не може бути досконало про-

<sup>17</sup> Там же. – Р.95, 103; S. Bowler et al. *Changing Party Access to Elections* // B. Cain et al (eds). *Democracy Transformed?* – Oxford: OUP, 2003.

<sup>18</sup> P.Norris (примітка 3) у таблиці 4.1 дає перелік 24 європейських країн за шкалою від найменш до найбільш неупереджених на підставі поєднання таких 8 критеріїв: 1) Чи існує система регулювання фінансування партій? 2) Чи існують положення про внески публічного характеру на користь партій? 3) Чи існує обмеження внесків на користь партій? 4) Чи існують обмеження на виборчі видатки партій? 5) Чи партії отримують прямі публічні кошти? 6) Чи мають партії право на вільний доступ до засобів масової інформації? 7) Чи партіям надається статус неприбутковості (звільнення від сплати податків)? 8) Чи партії отримують непрямі публічні субсидії?

<sup>19</sup> Там же. – Р.101.

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> D. Nohlen. *Threshold of Exclusion* // R Rose (ed). *The Encyclopedia of Electoral Systems*. – Washington DC: CQ Press, 2000.

порційною на практиці: відповідно до принципу представництва, більший орган (весь електорат) завжди перетворюється на значно менший (члени парламенту). Таким чином, завжди буде певна мінімальна кількість голосів, необхідних партії для отримання права на представництво (участь у розподілі місць) в парламенті. Загороджувальний бар'єр складає приблизно такий відсоток голосів. З одного боку, в цілому правильно, що мажоритарні системи є більш обмежувальними стосовно малих/нових партій. Проте це не так, коли підтримка малої партії зосереджена в певному регіоні, що відповідає одному або декільком виборчим округам. З іншого боку, хоча пропорційні та змішані системи вважаються в цілому більш сприятливими для малих/нових партій, коли справа доходить до «загороджувального бар'єра», в цих системах все ще може існувати великий ступінь обмежень.

Існують два види загороджувального бар'єра. У деяких виборчих системах бар'єр встановлюється штучно, законом. Він відомий як легальний (або штучний, або формальний) бар'єр. Партії, які не отримують приписаного законом мінімального числа голосів, не отримують жодного місця в парламенті. Це очевидне обмеження для малих партій, яке часто виявляється згубним для виживання таких партій. Держави з легальним бар'єром розрізняються відповідно до вибраного відсотка. Для держав – членів Венеціанської Комісії цей діапазон становить від найнижчих 0,67% (в Нідерландах) до найвищих 10% (у Туреччині). На основі аналізу виборчого законодавства та інших джерел був підготований перелік різних легальних бар'єрів по кількох європейських державах. Перелік наведено в кінці цього підрозділу. Однак з аналізу також випливає, що для того, щоб зробити будь-які обґрунтовані висновки щодо порівняльних переваг цих цифр, слід буде брати до уваги цілий комплекс різних контекстів, пов'язаних з цими цифрами. Вочевидь, нам доведеться звернути увагу на *різні рівні застосування* бар'єрів, що виявляються в різних державах. Так, наприклад, деякі закони встановлюють, що має бути отримана певна кількість голосів на рівні округу (наприклад, Іспанія). Інші вимагають загальнонаціональних легальних бар'єрів (наприклад, Німеччина), а ще в інших бар'єри можуть бути застосовані на обох таких рівнях (наприклад, Швеція). Без подальших докладних вимірів/підрахунків на зразок тих, що використовуються в політології, неможливо оцінити, які з цих систем, за інших рівних умов, зрештою, є більш/менш сприятливими для доступу партій і яким є фактичний рівень цієї доступності/недоступності. Крім того, існують відмінності між країнами щодо *стадії застосування бар'єра*: чи легальний бар'єр застосовується при першому, другому або якомусь пізнішому етапі розподілу місць. Крім того, існує проблема «градації бар'єра»: бар'єри відрізняються також і в тому сенсі, що до партій застосовуються одні значення, а до партійних блоків – інші, наприклад, 5% для партій, 8% для двопартійних блоків, 10% для багатопартійних блоків<sup>22</sup>. Усі ці обставини ще більше ускладнюють можливу порівняльну оцінку нашого питання (відносна відкритість/замкнутість тієї чи іншої системи для доступу партій). Те ж стосується й факту, що деякі держави (наприклад, Німеччина) встановлюють альтер-

---

<sup>22</sup> Там же; P. Norris (примітка 3). – P.119.

нативні легальні бар'єри, що визначаються отриманими мандатами, а не у відсотковому відношенні. Вони, звичайно, з'являються на додаток до бар'єрів, встановлених у відсотках (як у випадку Німеччини, де отримання 3 прямих (мажоритарних) мандатів також достатнє для того, щоб партія брала участь у розподілі мандатів на національному рівні). Нарешті, існують *інші деталі кожної системи*, що ще більше ускладнює порівняльну оцінку впливу на бар'єр. Наприклад, у Німеччині 5% національний бар'єр відіграє важливу роль, в той час як 3% бар'єр у Греції має малий вплив: там малі партії не можуть бути обраними з іншої причини – необхідності використання п'ятдесяти шести округів для партійних списків<sup>23</sup>. Подібно 3% легальний бар'єр у багатомандатних округах в Іспанії може практично не мати значення. У звітах зазначалося, що сам розмір округів в Іспанії «не допускає представництва партій з часткою голосів, меншою від 5 відсотків»<sup>24</sup>. Інший приклад різної дії бар'єрів завдяки особливостям кожної системи, в якій вони з'являються: «національний легальний бар'єр (як у Німеччині), що застосовується по всій країні, обмежує малі партії, як Партія демократичного соціалізму (ПДС), що має сильні позиції на сході країни, але впала нижче 5% на національному рівні на виборах до Бундестагу 2002 року; тоді як легальний бар'єр на рівні округу (наприклад, той, що використовується в Іспанії) не впливає на малі партії, такі як баскські націоналісти, які обираються у своїх регіональних цитаделях»<sup>25</sup>.

#### Легальні бар'єри у системах абсолютної/відносної більшості

Країна	Легальний бар'єр
Білорусь	Відсутній
Франція	12,5% підтримка зареєстрованого в окрузі електорату або одне з перших двох місць (у першому турі), щоб мати право балотуватися в другому турі
Сполучене Королівство	Відсутній

#### Легальні бар'єри у змішаних системах

Країна	Легальний бар'єр
Албанія	2,5% для партій та 4 % для блоків (до перегляду конституції)
Німеччина	5% на загальнонаціональному рівні або 3 мандати в округах
Угорщина	Потрібно 5% голосів на рівні багатомандатних округів, щоб мати право претендувати на мандати у багатомандатних округах або на національному рівні

<sup>23</sup> Там же.

<sup>24</sup> D. Nohlen, там же.

<sup>25</sup> P. Norris (примітка 3). – P.119.

Країна	Легальний бар'єр
Італія	4%
Литва	5%
Росія	5% (коли застосовувалась змішана система)
Україна	4% (коли застосовувалась змішана система)

**Легальні бар'єри при пропорційних системах**

Країна	Легальний бар'єр
Австрія	Потрібен 1 мандат на найнижчому рівні або 4% на національному рівні, щоб мати право претендувати на мандати на проміжному або національному рівнях
Бельгія	Потрібно 5% голосів в межах округу для отримання права на мандати у ньому
Боснія та Герцеговина	Відсутній
Болгарія	4%
Хорватія	5%
Чеська Республіка	5%
Данія	Партії не отримують права на розподіл мандатів на вищому рівні, якщо вони не отримали мандата на нижчому рівні, що еквівалентно квоті Гейра у двох із трьох регіонів, або отримали 2% голосів на національному рівні
Естонія	5%
Фінляндія	Відсутній
Греція	3%
Ісландія	Відсутній
Ірландія	Відсутній
Латвія	5%
Люксембург	Відсутній
Молдова	6%
Нідерланди	0.67%
Норвегія	4%
Польща	5%



Країна	Легальний бар'єр
Португалія	Відсутній
Румунія	5%
Росія	7%
Словаччина	5%
Словенія	4%
Іспанія	Потрібно 3% голосів в межах округу для отримання права на мандати в ньому
Швеція	Або 4% національний, або 12% в окрузі
Швейцарія	Відсутній
Колишня югославська республіка Македонія	Відсутній
Туреччина	10%
Україна	3%

### 5. Природний бар'єр

У попередньому підрозділі було зазначено, що існують два види загороджувальних бар'єрів. Наша увага потім була звернута на бар'єр, встановлений штучно, законом (*легальний бар'єр*). Але це лише перший загороджувальний бар'єр. Другим є так званий *природний* (або прихований, або ефективний, або неформальний) бар'єр. Цей бар'єр присутній у будь-якій виборчій системі, незалежно від того, чи у системі є легальний бар'єр. Навіть коли легального бар'єра немає взагалі, малі партії все ще можуть зустрітися зі значними природними бар'єрами для доступу в парламент. Природний бар'єр – це відсоток голосів, необхідних для отримання одного місця на рівні округу, і в основному він залежить від середніх розмірів округу (середня кількість членів законодавчого органу, що обираються в окрузі, починаючи з одного у Сполученому Королівстві до 150 в Нідерландах). Серед інших факторів, що впливають на природний бар'єр (але набагато слабше, ніж перший), є формула розподілу мандатів (методи Д'Ондта, Сен-Лаго, найбільших остач з квотою Друпа або Гейра), кількість політичних партій-претендентів, а також розмір парламенту. Взагалі, система з невеликим розміром округів вимагає відносно високого відсотку голосів в окрузі, щоб отримати мандат. Навпаки, чим більше мандатів розподіляються в округах, тим нижчий природний бар'єр<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> З цього приводу див.: P. Martin. Les systèmes électoraux et les modes de scrutin. – Paris: Montchrestien, 2006. – P.84-85.

Хоча поняття природного бар'єра\* явно відрізняється від легального або формального бар'єра, очевидно, що позбавити малі/нові партії справедливого чи будь-якого представництва «можна з однаковим успіхом як малим розміром округів, так і встановленням легального бар'єра»<sup>27</sup>. Що стосується міри природного бар'єра на округ у країні (середнє значення), то не існує формули, яка б працювала за будь-яких обставин. Однак існує консенсус щодо того, що формули  $[t = 75\% / (m+1)]$ , або  $m = (75\% / t) - 1$ , де  $t$  – бар'єр, а  $m$  – розмір (кількість мандатів на округ), дають в результаті достатньо точну оцінку природного бар'єра. Для прикладу, якщо мандати розподілені по чотирнадцять мандатів на округ, природний бар'єр складає  $75\% / (14+1)$ , тобто 5%. Це означає, що за таких умов партії так само складно потрапити до парламенту, як і при легальному бар'єрі в 5%<sup>28</sup>. Окрім того, якби на рівні округу існував встановлений легальний бар'єр у 5% або менше, такий легальний бар'єр не мав би жодного значення: партія з меншим числом голосів, ніж 5%, не могла б отримати мандат незалежно від того, існує легальний бар'єр чи ні. Нижче наводяться деякі приклади природних бар'єрів (середні числа), розраховані для деяких країн (джерело: P. Norris, примітка 3, р. 110–111):

#### Природний бар'єр у системах абсолютної/відносної більшості

Країна	Природний бар'єр
Білорусь	50%
Франція	50%
Сполучене Королівство	35%

#### Природний бар'єр у змішаних системах

Країна	Природний бар'єр
Угорщина	11,3%

#### Природний бар'єр у пропорційних системах

Країна	Природний бар'єр
Бельгія	9,2%
Фінляндія	5%
Ісландія	10,8%
Ірландія	15%
Люксембург	4,8%

\* Термін «*national threshold*», вжитий тут в оригіналі, слід вважати опіскою; очевидно, у цьому контексті мова йде про «*natural threshold*». – Прим. ред.

<sup>27</sup> M. Gallagher and P. Mitchell (eds). *The Politics of Electoral Systems*. – Oxford: OUP, 2007. – P.607.

<sup>28</sup> Там же.

Країна	Природний бар'єр
Португалія	6,7%
Іспанія	9,7%
Швейцарія	9%

Тут потрібно згадати й про суттєві застереження. Тоді як природний бар'єр може бути важливим загальним показником бар'єра на рівні округу, його не слід, звичайно, ототожнювати з загальнонаціональним природним бар'єром або порівнювати з загальнонаціональним легальним бар'єром. Наприклад, у той час як середній природний бар'єр (на рівні округу) для Іспанії – 9,7% (див. вище), партія насправді може потрапити до іспанських Кортесів, вигравши лише одне місце в будь-якому окрузі. Таким чином, в окрузі Мадриду (з 34 мандатами і, таким чином, з природним бар'єром лише 2,1% на виборах 2000 року) партії за відсутності 3% легального бар'єра на рівні округу в Іспанії необхідно лише 2,1% голосів на національному рівні. При застосуванні додаткового легального бар'єра на рівні округу (3%) це означало б лише 0,38% від голосів на національному рівні<sup>29</sup>.

Подібно при обранні 165 членів законодавчого органу середній розмір округу в Ірландії становить 4,0 (вибори 2002 року). Середній природний бар'єр на рівні округу, таким чином, становить 15% (75%/5). Знову ж таки цілком ясно, що він не може збігатися із загальнонаціональним бар'єром; це б означало, що партія з 14,9% підтримки не потрапить до парламенту. Насправді, хоча в межах тримандатного округу партія отримає мандат за приблизно 18,7% голосів (75% / (m+1)), це складає лише близько 0,3% голосів на національному рівні<sup>30</sup>.

Насправді природний бар'єр на рівні округу не може бути автоматично спроектований на національний рівень і прямо порівнюватись із, скажімо, загальнонаціональним легальним бар'єром. Були спроби знайти формули розрахунку й обчислити загальнонаціональні природні бар'єри (див. таблиці наприкінці цього підрозділу)<sup>31</sup>. Однак такі розрахунки не можуть бути цілком точними; результати будь-якого такого розрахунку будуть залишатися наближеними, тому що, окрім усього іншого, реальна сила, з якою бар'єри обмежують доступ партіям, суттєво залежить від конкретного розподілу підтримки партії, кількості округів та від кількості членів законодавчого органу, які обираються в кожному окрузі<sup>32</sup>. Ці характеристики можуть значно зміню-

<sup>29</sup> Там же. – Р.609.

<sup>30</sup> Там же.

<sup>31</sup> A. Lijphart. Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990. – Oxford: OUP, 1994; R. Taagepera and M. Soberg. Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems. – New Haven: Yale University Press, 1989; R. Taagepera. Effective Magnitude and Effective Threshold // Electoral Studies. – 1998. – 17. – Р. 393-404; R. Taagepera. Nationwide Threshold of Representation // Electoral Studies. –2002. – 21. – Р. 383-401; R. Taagepera. Predicting Party Sizes. – Oxford: OUP, 2007.

<sup>32</sup> Там же; див. також: P. Norris (примітка 3). – Р. 120; також: M. Gallagher and P. Mitchell (примітка 27). – Р. 607.

ватися, і їх середня проекція на національний рівень (або, до певної міри, навіть на середній рівень округу) не може повністю відобразити силу обмеження, яка має місце в деяких конкретних округах. Більше того, навіть якщо він достатньо наблизений, загальнонаціональний природний бар'єр є поняттям, якому властиві не всі риси легального бар'єра, хоча він має деякі власні унікальні риси<sup>33</sup>. Більше того, «тоді як природні бар'єри мають тенденцію збільшувати величину диспропорційності між частками голосів і мандатів, сприяючи особливо найбільшій партії, легальні бар'єри сприяють більш пропорційному розподілу мандатів серед тих партій, які подолали бар'єр»<sup>34</sup>. Таким чином, ці два бар'єри, перенесені на національний рівень, не можна безпосередньо порівнювати так, наче вони є одним і тим же.

Для підрахунку приблизного загальнонаціонального природного бар'єра придатні такі три змінні:  $M$  (середній розмір округу),  $S$  (повний склад представницького органу) та  $E$  (кількість виборчих округів). Формула така:  $T = 75\% / ((M + 1) \cdot \sqrt{E})$ , або, що те ж:  $T = 75\% / (((S / E) + 1) \cdot \sqrt{E})$ , або  $75\% / (((S + E) / E) \cdot \sqrt{E})$ <sup>35</sup>. Продемонструємо на прикладах Іспанії та Ірландії: в Іспанії, де  $S = 350$ , а  $E = 52$ , загальнонаціональний природний бар'єр ( $T$ ) дорівнює 1,35%, тоді як в Ірландії, де  $S = 165$ , а  $E = 42$ ,  $T$  становить 1,85%<sup>36</sup>. Далі наведено деякі додаткові розрахунки загальнонаціонального природного бар'єра (джерело: Gallagher and Mitchell, примітка 27, Taagepera, примітка 31):

**Загальнонаціональний природний бар'єр у системах абсолютної/відносної більшості**

Країна	Загальнонаціональний природний бар'єр
Франція	1,56%
Сполучене Королівство	1,48%

<sup>33</sup> M. Gallagher and P. Mitchell (примітка 27). – P. 610-611; R. Taagepera. Predicting Party Sizes (примітка 31). – P. 252. Отже, якщо йдеться про властивість «бар'єра представництва» (мінімальний відсоток голосів, який дозволяє партії отримати мандат у найбільш сприятливих обставинах), виглядає, що ці два бар'єри (легальний і природний) мають достатню подібність. Проте, якщо йдеться про риси диспропорційності чи фрагментації, вони «очевидно не подібні». Наприклад, «у країні, яка застосовує формулу пропорційного представництва в округах у середньому з чотирнадцятьма мандатами, як у Фінляндії, ми можемо бути впевненими, що зустрінемо низьку диспропорційність і багатопартійну систему». У той же час «у країні, яка використовує лише одномандатні округи, як Сполучене Королівство, ми очікуємо високу диспропорційність і низьку фрагментацію, навіть якщо там є кілька сотень округів». Отже, «хоча вона добре служить як оцінка національного бар'єра представництва, формула [національного природного бар'єра] занижує важливість середнього розміру округу й перебільшує важливість кількості округів, якщо йдеться про диспропорційність чи ефективну кількість партій... Тим не менше, кількість округів є змінною, яка впливає на деякі відмінності». – M.Gallagher and P.Mitchell. Там же.

<sup>34</sup> D. Nohlen (примітка 21). – P. 311.

<sup>35</sup> M. Gallagher and P. Mitchell (примітка 27). – P. 610; R. Taagepera (примітка 31).

<sup>36</sup> Там же.

## Загальнонаціональний природний бар'єр у змішаних системах

Країна	Загальнонаціональний природний бар'єр
Німеччина	0,13%
Угорщина	1,77%
Росія (коли застосовувалась змішана система)	1,67%

## Загальнонаціональний природний бар'єр у пропорційних системах

Країна	Загальнонаціональний природний бар'єр
Австрія	0,41%
Бельгія	1,93%
Данія	0,43%
Фінляндія	1,32%
Ірландія	2,34%
Італія	1,48%
Нідерланди	0,5%
Іспанія	1,35%

## 6. Інші механізми з ефектом бар'єра

Крім того, існують ще й інші механізми, які можуть мати такий же вплив, як описані загороджувальні бар'єри чи інші бар'єри. Так, обмеження доступу малих партій можна досягти шляхом зацікавленого маніпулювання виборчими нормами. Прикладами останнього є несправедливий розподіл округів (утворення округів з різним розміром електорату) та джеррімандеринг (умисне проведення виборчих меж з метою отримання переваг певною партією)<sup>37</sup>.

Крім того, до ефекту обмеження/розширення можливостей для доступу можуть також призводити такі фактори, як специфічне адміністрування виборчими засобами, частота виборів, умови надання громадянам права голосу, а також інститут обов'язкового голосування. Припускається, наприклад, що при режимі обов'язкового голосування (на рівні національних парламентських виборів він має місце, наприклад, у Бельгії, Греції, Люксембурзі, Італії, тоді як в Австрії та Швейцарії він застосовується в деяких із земель чи кантонів) виборці, які інакше не брали б участі в голосуванні, можуть через своє незадоволення великими партіями «подати протестний голос». Він часто відходить до радикальної (зазвичай малої) партії<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> P. Norris. Electoral Engineering (примітка 2). – P. 82.

<sup>38</sup> P. Norris (примітка 3). – P. 122. Норріс стверджує, що «радикальні праві мають дещо кращі результати у восьми націях, які застосовують обов'язкове голосування», і що «цей симптом змушує задуматися», однак доходить до висновку, що через обмежену кількість досліджених випадків потрібні подальші дослідження, щоб цілком довести взаємозв'язок між обов'язковим голосуванням та успішним доступом екстремістських малих партій.

### **Висновки**

Щоб мати змогу зробити нормативну оцінку та виробити якісь спільні європейські стандарти стосовно доступності/недоступності парламенту для партій, слід спочатку з'ясувати, наскільки допускарними/недопускарними є насправді різні виборчі системи, що застосовуються в Європі. Проте ступінь доступності/недоступності залежить від кількох особливостей чи механізмів, які є явними чи прихованими складовими цих виборчих систем. Оскільки того ж ефекту недопуску партій до парламенту можна досягнути застосуванням будь-якого з них, при вимірюванні ступеня доступності/недоступності недостатньо буде зосередитися лише на легальному бар'єрі. Будь-який контекстуальний та змістовний порівняльний аналіз цього питання мав би брати до уваги також механізми, які обговорювалися вище, – бар'єри у ширшому значенні. Водночас це привносить суттєві труднощі. Хоча всі ці механізми впливають на доступність/недоступність виборчої системи, не всі можна порівнювати безпосередньо. Аналіз природного бар'єра показав, наприклад, що цей механізм не є тим же, що й національний легальний бар'єр. До того ж, він має вирішальне значення для вимірювання відкритості системи й не може бути виключений з аналізу без загрози для змістовних висновків. Його потрібно обчислити для кожної держави – члена як на рівні округу, так і на національному рівні, а тоді, можливо, через ці паралелі та іншими шляхами вдасться провести порівняння ознаки відкритості, поки, в ідеалі, можливо, вдасться нарешті зробити оцінку стосовно загального ступеня відкритості. Вирішальним є те, що без детальних і глибоких досліджень політологічного типу цих питань не можна зробити жодного із цих подальших кроків.

*Опубліковано: «Вибори та демократія». – 2009, № 1 (19)*

**ДОПОВІДЬ**  
**ПРО МІЖНАРОДНО ВИЗНАНИЙ СТАТУС СПОСТЕРІГАЧІВ**  
**НА ВИБОРАХ**

**ухвалена Венеціанською Комісією на 78 пленарній сесії**  
**(Венеція, 13 - 14 березня 2009 року)**

**на основі коментарів**

**пана Оуена МАСТЕРСА (експерт, Сполучене Королівство)**  
**пана Валерія МУСІНА (заступник члена Комісії, Російська Федерація)**  
**пана Олів'є ПОЛЕ (експерт, Франція)**  
**пана Анхела САНЧЕСА НАВАРРО (колишній заступник члена Комісії,**  
**Іспанія)**

**ВСТУП**

1. 15-16 лютого 2007 року Парламентська Асамблея організувала у Страсбурзі Конференцію щодо парламентського виміру спостереження за виборами: «застосування спільних стандартів», спільне зібрання широкого кола учасників спільноти спостерігачів, таких як члени парламентів, міжнародних організацій, представники громадянського суспільства та адміністратори виборів не лише з Європи, а й з Африки та обох Америк. Серед інших тем було підкреслене конкретне питання: потреба в міжнародно визнаному статусі спостерігачів на виборах (як міжнародних, так і місцевих), який міг би бути запроваджений у внутрішнє законодавство. Парламентська Асамблея зазначила, що вона готова ініціювати цей процес.

2. Після рішення Бюро Асамблеї від 15 березня 2007 року Комітет з правових питань та прав людини Парламентської Асамблеї Ради Європи («Комітет Парламентської Асамблеї») був уповноважений підготувати доповідь щодо «міжнародно визнаного статусу спостерігачів на виборах». На його запит Венеціанська Комісія отримала звернення 6 травня 2008 року стосовно «підготовки висновку щодо питань, порушених у документі AS/Jur(2008)17<sup>1</sup> Парламентської Асамблеї (ПАРЄ), із вказанням, крім цього, які держави - члени Ради Європи та держави-спостерігачі, якщо такі є, не передбачають спостереження за виборами у їх внутрішньому законодавстві», щоб допомогти роботі Комітету над цією доповіддю. Цей документ має за мету зробити опис міжнародних та національних документів та стандартів, що стосуються прав та обов'язків спостерігачів на виборах. Після нього буде надано інший документ із рекомендаціями у цій галузі.

3. Ця доповідь була схвалена Венеціанською Комісією на її 78 пленарній сесії (Венеція, 13-14 березня 2009 року).

---

<sup>1</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Information memorandum, Committee on Legal Affairs and Human Rights, An internationally recognised status of election observers. Rapporteur: Mr Frans Weekers, Netherlands, ALDE (надалі - «PACE Information memorandum»; AS/Jur(2008)17).

**ВИХІДНИЙ КОНТЕКСТ ДЛЯ РОЗРОБКИ ДОПОВІДІ  
ПРО МІЖНАРОДНО ВИЗНАНИЙ СТАТУС СПОСТЕРІГАЧІВ НА ВИБОРАХ.  
ВІД ВИБОРІВ ДО СПОСТЕРЕЖЕННЯ ЗА ВИБОРАМИ**

4. Після Конференції щодо парламентського виміру спостереження за виборами<sup>2</sup>, проведеної у лютому 2007 року, Комітет Парламентської Асамблеї з правових питань та прав людини підкреслив важливість спостереження за виборами як інструменту у міжнародному співробітництві, «ключового знаряддя для оцінки виборчого процесу» та «засадничого інструменту для забезпечення (або незабезпечення) легітимності і довіри до виборчого процесу»<sup>3</sup>.

5. Комітет Парламентської Асамблеї також нагадав, ким є спостерігачі на виборах, на основі Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської Комісії<sup>4</sup>. Згідно з Кодексом належної практики у виборчих справах, «розрізняють три категорії спостерігачів: партійні місцеві спостерігачі, що є прихильниками тієї або іншої партії або кандидата, позапартійні місцеві спостерігачі і міжнародні (безсторонні) спостерігачі. 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»<sup>5</sup>.

6. Комітет Парламентської Асамблеї надає тут додаткову і важливу відмінність «між парламентським та непарламентським вимірами спостереження за виборами»<sup>6</sup> та на цій основі дає список «спільноти» міжнародних спостерігачів, тобто:

- Члени міжнародних парламентських асамблей: Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ), Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Європейського Парламенту (ЄП), Парламентської Асамблеї НАТО, Пан-Африканського Парламенту, Міжпарламентської Асамблеї держав – членів Співдружності Незалежних Держав (МПА СНД), Міжпарламентського Союзу (МПС);
- Представники міжнародних організацій та інституцій: Організації Об'єднаних Націй, Бюро з демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ (БДІПЛ), Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, Європейської Комісії, Організації Американських Держав (ОАД);
- Дослідницькі центри та неурядові організації (НУО), залучені до спостереження за виборами та адміністрування виборів: Центр Картера, Національний Демократичний Інститут (НДІ), колишня «Міжнародна фундація виборчих систем» (IFES), Європейська мережа організацій, що спостерігають за виборами (ENEMO).

---

<sup>2</sup> Див.: Вступ, абзац 2.

<sup>3</sup> PACE Information memorandum, par. 1.

<sup>4</sup> Кодекс належної практики у виборчих справах: Керівні принципи та Пояснювальна доповідь, ухвалений Венеціанською Комісією на її 52 сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 року); надалі – «Кодекс належної практики»; CDL-AD (2002) 023rev).

<sup>5</sup> Кодекс належної практики, абзац 87.

<sup>6</sup> PACE Information memorandum, par. 9.



7. Перш ніж переходити до подальшого викладу, потрібно з'ясувати міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах. Оскільки, як підкреслює Комітет Парламентської Асамблеї, «місії спостерігачів мають справу з рівнем легітимності та довіри до виборів»<sup>7</sup>, беручи до уваги, що національні власті можуть «мати спокусу встановити неприйнятні обмеження для спостерігачів або ставити під сумнів легітимність/довіру до спостерігачів на виборах, коли від них очікують – або вони дійсно виявляють – критичне ставлення до виборчого процесу»<sup>8</sup> та «ризик “вибору судді”»<sup>9</sup>, «міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах може посилити вплив та рівень довіри до спостереження за виборами»<sup>10</sup>.

8. Сьогодні важливість спостереження за виборами широко визнана. Існує загальна і мирна згода, що воно є важливим знаряддям для оцінки якості демократичних режимів, моніторингу еволюції режимів, перехідних до демократії, та практичного запровадження виборчих та інституційних оцінок. Тому «спостереження за виборами є не самоціллю», а «одним з найбільш прозорих та методичних шляхів поширення і заохочення демократії та прав людини», а тому «вкрай цінним знаряддям для підтримки і поширення демократичних процесів та управління»<sup>11</sup>.

9. Це інструментальне уявлення про спостереження за виборами слід пам'ятати при обмірковуванні його правового статусу. Це твердження може відноситися до спостереження за виборами в цілому або до будь-якого його компонента, як це робиться тепер. Тому коли ми розмірковуємо про статус спостерігачів на виборах, ми зобов'язані відповісти на деякі попередні питання щодо статусу спостереження за виборами в цілому.

10. Дійсно, тема спостереження за виборами є відносно новою. Тим не менше, його метою є аналіз того, як працює демократичний режим, через розгляд такого традиційного процесу, як вибори, якщо тільки, як звичайно говориться, «де є демократія, там є вибори». Ця ситуація повинна мати справу з певною зміною інституційних і політичних парадигм чи, краще сказати, з невдачею альтернативної парадигми демократії. Іншими словами, після поразки фашистських режимів у Другій світовій війні розпад Радянського Союзу та закінчення «холодної війни» означали не «кінець історії», а щось на зразок консолідації демократичної парадигми, яка, як виглядає, вистояла як єдина легітимна. Тому модель виборів, заснована на системі основних прав і свобод, також вважається єдино прийнятною.

11. У цьому контексті різке збільшення кількості політичних переходів до демократичних режимів, а внаслідок цього різке збільшення кількості виборів та розширення міжнародних інституцій, що засновані на демократичних цінностях, привели до появи практично нової діяльності – спостережен-

<sup>7</sup> PACE Information memorandum, par. 35.

<sup>8</sup> PACE Information memorandum, par. 37.

<sup>9</sup> PACE Information memorandum, par. 38.

<sup>10</sup> PACE Information memorandum, par. 39.

<sup>11</sup> Виступ п. Гальвдана Скарда, Президента Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи // *Conference on the parliamentary dimension of election observation: Applying common standards* (Strasbourg, 15–16 February 2007), “Proceedings”, p. 21.

ня за виборами. Діяльності, що зазвичай передбачала певну форму зовнішнього втручання у політичні вибори, які традиційно розглядалися як суто внутрішній процес. Унаслідок цього вибори, основний інструмент вираження волі народу, основне вираження національного суверенітету, були піддані засадничо міжнародному нагляду, який до того ж мав намір оцінювати їх, а тому означав іноземний контроль національної здатності організувати та провести політичні вибори.

12. У цьому, як сьогодні уявляється, полягає основна проблемна риса спостереження за виборами. Слід нагадати, що спостереження за виборами існувало завжди як елемент, властивий демократичним виборам. Усі демократичні вибори засновані на існуванні системи прав і свобод, які дозволяють політичним акторам брати більш чи менш активну участь у майже всіх складових виборчого процесу, аналізувати та оскаржувати практично усі рішення, які складають цей процес, та, взагалі кажучи, відігравати суттєву роль у перебігу виборів.

13. Ця традиційна концепція виявилася недостатньою при застосуванні до «нових» демократій, коли б вони не почали розвиватися. Багато з цих демократій народилися у попередніх авторитарних чи тоталітарних режимах, де вибори були добре відомі. Проте вони були інструментом не свободи, а посилення гніту та політичного домінування.

14. Цей відмінний контекст породив різні підходи до виборчого процесу. Стосовно цього висновок Венеціанської Комісії щодо проекту Конвенції АСЄЕЕО про виборчі стандарти, виборчі права та свободи підкреслює:

«10) [...] Взагалі кажучи, право на політичну участь виявляється пов'язаним з такими загальними поняттями, як національний/народний суверенітет, верховенство права і так далі. Новітні держави (чи то парламентська Британія, чи революційна Франція) породили нові політичні структури, засновані на волі нації/народу та на верховенстві права як вираженні цієї волі. На перший погляд вибори та виборчі традиції не були демократичними у тому сенсі, що вони не були засновані на загальному виборчому праві. Тим не менше, вони еволюціонували більш-менш мирно через розширення права голосу та права бути обраним. У цьому сенсі у більшості країн Західної Європи є «виборчий доробок», пов'язаний із демократичними цінностями. Вибори виражають насамперед волю нації, а після того – людей. Проте перспектива індивідуалістична, як у більшості ліберальних декларацій про права. Голос є (повинен бути) прямим. Голоси є (повинні бути) рівними.

11) Проте у [Проекті Конвенції АСЄЕЕО] присутнє прагнення не описати принципи «європейського виборчого доробку» [...], а відповідно до [його] явно вказаної цілі встановити принципи, які б сприяли «розвитку демократичних традицій» [...]. Певною мірою можна сказати, що проект [Конвенції] намагається розвинути демократичні традиції, які вже існують в інших країнах і сферах. У західних традиціях розвиток виборів є більш-менш паралельним до розвитку демократії. Проте виглядає, що у проекті [Конвенції] присутня ідея, що вибори можуть бути недемократичними взагалі.

12) Наслідком є те, що можна назвати «структурним/глобальним» підходом, а не «індивідуальним». Іншими словами, виглядає, що проект [Конвенції] більше вказує, як слід робити вибори демократичними (вільні вибори, справжні вибори, чесні вибори), а не на риси демократичного голосування (вільне, загальне, пряме, таємне голосування), що виглядає більш-менш відомим. Ось чому проект [Конвенції] у першу чергу визначає стандарти, а не права виборців. Останні, звичайно, також розглядаються. Проте проект Конвенції наголошує як на первинних вимогах на інших аспектах, як реальний політичний плюралізм, багатопартійна система і справжня та заснована на законі можливість обирати [...]; право не брати участь у виборах [...]; чи визначення прав внутрішніх та міжнародних спостерігачів [...].

13) Певною мірою навіть можна сказати, що цей проект [Конвенції] відповідає попередній спадщині недемократичних виборів. Право голосу добре відоме, проте функціонування усієї системи може бути недемократичним. Наголос робиться не стільки на голосуванні, скільки на виборах в цілому. Звичайно, демократичні вибори вимагають загального, вільного, таємного, прямого, рівного голосування. Проте цього не досить. Без справжнього плюралізму, багатопартійності, свободи не брати участь, без спостерігачів [...] голосування може розглядатися як марне у демократичних термінах. Вибори можуть бути шахрайськими»<sup>12</sup>.

15. На основі таких міркувань, які стосуються суспільств, перехідних до демократії, та нових плюралістичних виборів, спостереження за виборами стає справою з обмеженим обсягом. Воно дійсно в основному адресоване «новим демократіям», державам, які відкинули недемократичні системи та почали йти демократичним шляхом. По суті, це і є причиною новонародженої ідеї «спостереження за виборами», пов'язаної зі змінами, які відбувалися від середини 80-х років до початку 90-х у Латинській Америці та Європі<sup>13</sup>. Щойно демократія започаткована, за виборами можна – і це дійсно так – вільно спостерігати місцевим і міжнародним спостерігачам, оскільки принципи публічності і прозорості усього виборчого процесу та основоположна свобода брати участь у публічних справах дозволяють це без будь-яких особливих зусиль, не вимагаючи таким чином ніяких особливих норм.

16. Тому у цих «старших» демократіях спостереження і контроль за виборами – у традиційному сенсі – цілком імplementовані «всередину» виборчого процесу його учасниками з використанням загальних правових інстру-

<sup>12</sup> Висновок щодо проекту Конвенції АСЕЕЕО про виборчі стандарти, виборчі права і свободи, ухвалений Венеціанською Комісією на її 58 пленарній сесії (березень 2004 року; CDL-AD (2004) 010). Загальний підхід, відтворений тут, може бути знайдений в оригіналі у *Коментарях*, зроблених п. Крістофом Грабенвартером (CDL-EL (2003) 014).

<sup>13</sup> Згідно з твердженнями учасників згаданої попередньо *Конференції про парламентський вимір спостереження за виборами* (абзац 2 цієї Доповіді), перша місія спостерігачів на виборах від ЄП мала місце у Сальвадорі у 1984 році (стор. 16 та 37); Парламентська Асамблея розпочала спостереження за виборами у кінці вісімдесятих років (стор. 12 та 61); Парламентська Асамблея ОБСЄ – у 1993 році (стор. 14 та 39); Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи – у 1990 році (стор. 21), а Європейська Комісія – у дев'яностих роках (стор. 18).

ментів, які надані конституційною і правовою системою. Місії міжнародних спостерігачів за виборами дійсно можуть бути організовані, проте вони втрачають своє суттєве значення: політичні партії чи групи конкурують між собою і таким чином контролюють діяльність системи, що є демократично задовільною (хоча окремі пункти дійсно можуть бути критикованими або заслуговують на більш глибоке вивчення). Як наслідок, «спостереження за виборами» *stricto sensu*\* можливе, але явно не передбачається, оскільки його мета може бути досягнута іншими звичайними засобами.

17. Тому ідея спостереження за виборами, як її зазвичай розуміють сьогодні, значно більш обмежена, аніж «традиційна». Більше того, по суті, вважається, що воно тимчасове: як тільки видно, що демократія усталилася у відповідній державі, вибори у якій виразно відповідають тим вимогам, які дають можливість вважати їх цілком демократичними, воно повинно «зникнути», відкриваючи двері звичайним – і, по суті, внутрішнім – заходам контролю за роботою демократичної системи як цілого та виборчого процесу зокрема. Це твердження не означає, що «спостереження за виборами» стає неможливим, проте воно може просто здійснюватися відповідно до основних норм системи. Норм, які звичайно, наприклад, не визначають «місця, де спостерігачі не мають права бути присутніми». Тому що норми є загальними: вони можуть бути присутніми всюди. Це зазвичай чітко визначені органи, формування яких також чітко визначене законом і які внаслідок цього не можуть сприймати будь-яке зовнішнє втручання; їх рішення можна аналізувати і в більшості випадків оскаржувати через їх обговорення.

18. У будь-якому випадку, а навіть при обмеженні тими «державами, які не мають усталеної традиції безсторонньої перевірки законності виборів»<sup>14</sup>, панівне розуміння «спостереження за виборами» треба також звільнити від інших факторів, що ускладнюють розуміння, якою може бути традиційна класифікація спостерігачів на «партійних місцевих спостерігачів», «громадських місцевих спостерігачів» та «міжнародних (безсторонніх) спостерігачів»<sup>15</sup>.

19. В усталених демократіях, як було зазначено, спостереження, контроль і моніторинг виборчого процесу перебувають в основному в руках представників національних політичних партій. Проте у вужчому сенсі – обмеженому і тимчасовому, – в якому зазвичай розуміють сьогодні спостереження за виборами, звичайно вимагається «суворої політичної безсторонності увесь час»<sup>16</sup>. А це передбачає «безсторонню» («громадську») перспективу команди спостереження, чи вона місцева, чи міжнародна. У рамках відповідних виборів члени партій – тобто небезсторонні – є не «спостерігачами», а «гравцями». У рамках виборів члени партій (і всі громадяни, які, не будучи формально членами партії, дійсно симпатизують якійсь із них) будуть звичайно працювати на користь своєї партії (у широкому сенсі) для досягнення

---

\* У вузькому сенсі (лат. – прим. ред.).

<sup>14</sup> Кодекс належної практики, Пояснювальна доповідь, абзац 89.

<sup>15</sup> Там же, абзац 87, який правильно стверджує, що «на практиці відмінність між першими двома категоріями не завжди очевидна».

<sup>16</sup> Див.: Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів на виборах, ухвалений у жовтні 2005 року (CDL-AD (2005) 036).

нею якнайкращого результату і таким чином будуть керуватися «партійними інтересами». Звичайно, команди спостереження за виборами повинні брати до уваги позиції різних партій чи політичних груп. «Місцеві партійні спостерігачі», як і будь-який інший громадянин, можуть, звичайно, робити свій внесок до справи спостереження за виборами, проте їх втручання може бути проблематичним: з точки зору режиму, який намагається контролювати вибори, їх завжди можна використати як доказ зацікавленого ухилу спостереження; з точки зору безсторонніх чи нейтральних організацій, які намагаються наглядати за виборами, їх діяльність слід доповнити (і навіть «врівноважити») іншими засобами. У цьому сенсі слід робити основну відмінність між «партійними» і «громадськими» командами спостерігачів. І в межах цієї схеми «партійні» спостерігачі повинні сприйматися лише як виняток.

20. Звичайно, цієї «суворой безсторонності» легше досягти міжнародним спостерігачам. Проте, з одного боку, навіть коли іноземці не беруть активної участі у внутрішньому політичному житті, а отже, у виборчому процесі, вони цілком можуть бути «партійними» (у дійсності це причина, чому місії міжнародних спостерігачів за виборами звичайно включають членів різних партій). А з іншого боку, їх втручання у виборчий процес може розглядатися як таке, що суперечить національному суверенітету, а тому неприйнятне (дійсно, деякі країни все ще забороняють іноземцям будь-яке втручання у внутрішні політичні справи, часом навіть забороняючи їм право висловлювати свої думки).

21. Підсумовуючи, слід чітко розрізняти традиційний виборчий контроль (заснований на публічності, прозорості та основоположних правах громадян та/або іноземців), який властивий усім усталеним демократіям, і (нове, обмежене і тимчасове) розуміння «спостереження за виборами», яке розвинулося протягом останніх двох десятиліть з розквітом переходів до демократичних режимів. Перше, по суті, перебуває в руках місцевих, «партійних» політичних акторів. Останнє суттєво залежить від міжнародних організацій, які розгортають своїх спостерігачів, утворюючи їх команди.

22. Безумовно, це останнє розуміння породило те, що правильно розглядається як «зароджена професія: професійний спостерігач за виборами»<sup>17</sup>. Це індустрія, у якій бере участь багато важливих національних та міжнародних організацій, що породжує нові потреби. Наприклад, «розмноження» (навіть «надмірне розмноження») організацій породило «конкуренцію» між ними у різних сферах (наприклад, «у сенсі висвітлення у засобах масової інформації»), а також нові проблеми «суперечливих висновків» та далі «пошук зручного суду з боку тих, за ким спостерігають»<sup>18</sup>, зобов'язуючи, таким чином, шукати та застосовувати спільні стандарти цієї діяльності.

<sup>17</sup> Цитований вираз взято, відповідно, зі «Вступного слова пані Веронік де Кейзер, члена Координаційної виборчої групи, Європейський Парламент» та виступу п. Лео Платвоета (Парламентська Асамблея Ради Європи, Нідерланди) у «Матеріалах» уже згадуваної Конференції про парламентський вимір спостереження за виборами: Застосування спільних стандартів, стор. 37 та 64.

<sup>18</sup> Див. виступ п.Христіяна Міша (Швейцарський парламент); звіт про робочу сесію 2, наданий пані де Кейзер, а також «Заключне слово» Президента Парламентської Асамблеї Ради Європи п. Рене ван дер Ліндена; усе це у тих же «Матеріалах» Конференції..., стор. 70, 75 та 81 відповідно.

23. Друга вимога – це визначення нового статусу (нових) спостерігачів на виборах. Статусу, що був би міжнародно визнаним, якщо ця нова діяльність, по суті, перебуває в руках міжнародних організацій, які прагнуть поширювати демократію та основні права на міжнародному рівні, таким чином втручаючись у будь-якій країні світу, де склалися певні умови. Більше того, цей статус повинен стосуватися громадян держави настільки, наскільки й іноземців, унаслідок чого їх розглядають не як (партійних) гравців у політичному процесі, а як (безсторонніх, громадських) спостерігачів, оскільки їх політичні права (у внутрішньому політичному процесі) суттєво інші. Це буде метою висновків.

24. Обсяг цитувань можна пояснити, оскільки саме цей «структурний/глобальний підхід» підкреслює «сучасне» поняття спостереження за виборами і повинен бути взятий до уваги при аналізі чинних норм у цій сфері (чи на національному, чи на міжнародному рівні), як це викладено у першій частині Доповіді, котра викладає існуючі міжнародні документи і стандарти, що стосуються прав та обов'язків спостерігачів на виборах (I). Після того Доповідь зосереджується у другій частині на існуючих національних законодавствах (наявні чи відсутні положення у внутрішніх виборчих законодавствах) щодо прав та обов'язків спостерігачів на виборах (як міжнародних, так і місцевих спостерігачів) (II).

25. Протягом цієї Доповіді, крім явних винятків, термін «спостерігачі на виборах» буде стосуватися як міжнародних спостерігачів на виборах, які діють у рамках місії із спостереження за виборами (від імені міжнародних організацій, запрошених національними властями країни, яку спостерігають), так і місцевих спостерігачів на виборах, висунутих від громадських організацій, зареєстрованих для спостереження за виборами, чи від політичних партій, також зареєстрованих.

#### **I. МІЖНАРОДНІ ДОКУМЕНТИ І СТАНДАРТИ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ СПОСТЕРІГАЧІВ НА ВИБОРАХ**

26. Присутність спостерігачів, як міжнародних, так і місцевих, може відігравати ключову роль у забезпеченні довіри громадян країни до того, що виборчий процес був правильним і проведеним відповідно до міжнародних стандартів та закону. Тексти про роль спостерігачів, як міжнародних, так і внутрішніх, існують у низці декларацій та документів. Вони включають (щодо деталей нижче):

- Декларацію принципів міжнародного спостереження за виборами, прийняту Організацією Об'єднаних Націй 27 жовтня 2005 року; (стосується лише міжнародного спостереження) (CDL-AD (2005) 036).
- Копенгагенський Документ, 1990 рік, ОБСЄ.
- Конвенцію про стандарти демократичних виборів, виборчі права та свободи для держав – членів Співдружності Незалежних Держав, 7 жовтня 2002 року (CDL-EL (2006) 031).
- Кодекс належної практики у виборчих справах, Венеціанська Комісія (CDL-AD (2002) 023rev).

**А. ОРГАНІЗАЦІЯ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ: ДЕКЛАРАЦІЯ ПРИНЦИПІВ  
МІЖНАРОДНОГО СПОСТЕРЕЖЕННЯ ЗА ВИБОРАМИ  
ТА КОДЕКС ПОВЕДІНКИ МІЖНАРОДНИХ СПОСТЕРІГАЧІВ НА ВИБОРАХ**

27. Насамперед Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами та Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів на виборах<sup>19</sup> є найбільш деталізованими щодо цих питань.

28. Як зазначено у заголовку, Декларація принципів ООН має справу лише з міжнародним спостереженням за виборами; таким чином, вона не містить положень стосовно правового статусу місцевих спостерігачів.

29. Щодо міжнародного спостереження, документ, підкреслюючи, що «міжнародне спостереження за виборами проводиться в інтересах народу країни, яка проводить вибори, та в інтересах міжнародної спільноти»<sup>20</sup>, і що строк міжнародного спостереження за виборами повинен охоплювати «передвиборний період, день виборів та післявиборний період»<sup>21</sup>, до того ж регулює важливі зобов'язання органів влади країни, яка проводить вибори та запрошує міжнародних спостерігачів (країна-господар) стосовно міжнародних спостерігачів, з одного боку, та зобов'язання міжнародних спостерігачів під час здійснення своїх функцій – з іншого.

30. Важливі зобов'язання властей країни-господаря описані у статті 12, яка стверджує:

«Для того щоб місія міжнародного спостереження за виборами проводилася ефективно й достовірно, повинні бути забезпечені основні умови для її роботи. Тому місія міжнародного спостереження за виборами не повинна організовуватися, поки країна, що проводить вибори, не здійснить таких дій:

а) Вишле запрошення чи іншим способом повідомить свою волю прийняти місії міжнародного спостереження за виборами згідно з вимогами кожної організації достатньо завчасно до виборів, щоб був можливим аналіз усіх процесів, важливих для організації справжніх демократичних виборів;

б) Гарантує безперешкодний доступ місії міжнародних спостерігачів на виборах до усіх стадій виборчого процесу та усіх виборчих технологій, включно з електронними технологіями і процесом сертифікації електронного голосування та іншими технологіями, без вимог до місії спостереження за виборами укладати угоди щодо конфіденційності чи іншого нерозголошення, що стосуються технологій чи виборчого процесу, та визнати, що міжнародні місії спостерігачів за виборами можуть не визнати прийнятними ці технології;

с) Гарантує безперешкодний доступ до усіх осіб, які мають відношення до виборчого процесу, включно з:

і) посадовими особами виборчих органів на обґрунтовану вимогу;

<sup>19</sup> Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами та Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів на виборах. Прийнята 27 жовтня 2005 року Організацією Об'єднаних Націй, Нью-Йорк (далі – «Декларація принципів ООН», CDL-AD (2005) 036).

<sup>20</sup> Декларація принципів ООН, стаття 6.

<sup>21</sup> Декларація принципів ООН, стаття 5.

ii) членами законодавчих органів та уряду, а також посадовими особами правоохоронних органів, чиї функції мають відношення до організації справжніх демократичних виборів;

iii) усіма політичними партіями, організаціями та особами, які прагнуть боротися на виборах (включно з тими, які зареєстровані, яким відмовлено у реєстрації та які відмовилися від участі) та які утрималися від участі;

iv) персоналом засобів масової інформації;

v) усіма організаціями та особами, які зацікавлені у досягненні справжніх демократичних виборів у країні;

d) Гарантує свободу пересування по країні для усіх членів місії міжнародних спостерігачів на виборах;

e) Гарантує свободу місії міжнародних спостерігачів на виборах оприлюднювати без втручання публічні заяви та звіти щодо її даних та висновків про пов'язані з виборами процеси та події;

f) Гарантує, що жоден урядовий, правоохоронний чи виборчий орган не буде втручатися у підбір окремих спостерігачів чи інших членів місії міжнародного спостереження за виборами або намагатися обмежити їх кількість;

g) Гарантує повну акредитацію на території всієї країни (тобто надає будь-яке посвідчення чи документ, потрібний для здійснення місії спостереження за виборами до того часу, якого бажає місія, з чітко визначеними, розумними та недискримінаційними вимогами для акредитації);

h) Гарантує, що жоден урядовий, правоохоронний чи виборчий орган не буде втручатися у діяльність місії міжнародного спостереження за виборами;

i) Гарантує, що жоден урядовий орган не буде чинити тиску, погрозових дій чи будь-яких репресалій щодо будь-якого громадянина чи іноземця, який працює, допомагає чи надає інформацію для місії міжнародного спостереження за виборами відповідно до міжнародних принципів спостереження за виборами».

31. У підсумку цих положень країна-господар повинна надати міжнародним спостерігачам безперешкодний доступ до:

i) її території;

ii) тих, хто залучений до організації та проведення виборів (включно з відповідними органами влади, політичними партіями, кандидатами, засобами масової інформації і т.д.);

iii) виборчих технологій.

32. Ці гарантії мають за мету забезпечити, щоб місія міжнародного спостереження за виборами могла «оприлюднювати вчасні, точні і безсторонні заяви для громадськості (включно з наданням примірників до виборчих органів та інших відповідних національних організацій), презентувати свої дані, висновки та будь-які належні рекомендації, які вони вважають такими, що можуть допомогти у поліпшенні виборчих процесів»<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Декларація принципів ООН, стаття 7.



33. Місії міжнародного спостереження, у свою чергу, повинні:

- «а) налагодити зв'язок з усіма політичними конкурентами у виборчому процесі, включно з представниками політичних партій та кандидатів, які можуть мати інформацію, що стосується чесності виборчого процесу;
- б) охоче приймати інформацію, надану ними, що стосується природи цього процесу;
- с) незалежно і безсторонньо оцінювати таку інформацію;
- д) оцінювати як важливий аспект міжнародного спостереження за виборами, чи політичні конкуренти можуть на недискримінаційній основі мати доступ до перевірки чесності усіх складових і стадій виборчого процесу. Місії міжнародного спостереження за виборами повинні у своїх рекомендаціях, які можуть бути оприлюднені письмово чи презентовані в інший спосіб на різних стадіях виборчого процесу, закликати до усунення будь-яких неналежних обмежень чи втручання у діяльність політичних конкурентів, щоб забезпечити чесність виборчого процесу»<sup>23</sup>.

34. Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів на виборах, який супроводжує Декларацію принципів ООН, чітко декларує, серед інших, такі вимоги стосовно міжнародних спостерігачів на виборах:

«а) Спостерігачі повинні поважати закони країни-господаря та повноваження органів, уповноважених адмініструвати виборчий процес. Спостерігач повинен дотримуватися будь-яких законних вказівок урядових, правоохоронних та виборчих органів країни. Спостерігач також повинен ставитися з повагою до посадових осіб виборчих органів та інших національних органів влади. Спостерігач повинен зафіксувати, якщо законодавчі акти, постанови чи дії держави та/або посадових осіб виборчих органів незаконно ускладнюють або перешкоджають здійсненню пов'язаних із виборами прав, гарантованих законом, конституцією чи застосовними міжнародними інструментами.

б) Спостерігачі повинні дотримуватися суворої політичної безсторонності протягом усього часу, у тому числі вільного часу у країні-господарі. Вони не мають права виражати чи показувати будь-яку прихильність чи преференції стосовно національних органів влади, політичних партій, кандидатів, питань референдуму чи стосовно будь-яких спірних питань у виборчому процесі.

с) Судження спостерігачів повинні базуватися на найвищих стандартах точності інформації та безсторонності аналізу, відрізнення суб'єктивних факторів від об'єктивного доказу. Спостерігачі повинні засновувати усі висновки на фактичних і перевірюваних доказах та не робити передчасних висновків»<sup>24</sup>.

35. У підсумку міжнародні спостерігачі з належним ставленням політичної безсторонності та дотримання закону щодо країни-господаря повинні підготувати звіт, який відображає правдиву картину підготовки, проведення

<sup>23</sup> Декларація принципів ООН, стаття 15.

<sup>24</sup> Декларація принципів ООН, Кодекс поведінки, стор. 11-12.

та результатів виборів, а країна-господар повинна надати міжнародним спостерігачам можливості, потрібні їм для завершення своєї місії.

36. Наведені вище правила стосуються статусу міжнародного спостерігача на виборах. Водночас (як уже зазначалося) у виборчому процесі можуть бути присутні як місцеві, так і міжнародні спостерігачі; проте статус перших не регулюється нормами, що розглядаються.

#### **В. ОБСЄ – ДОКУМЕНТ КОПЕНГАГЕНСЬКОЇ ЗУСТРІЧІ КОНФЕРЕНЦІЇ З ЛЮДСЬКОГО ВИМІРУ НБСЄ**

37. Копенгагенський документ ОБСЄ 1990 року<sup>25</sup> наголошує, що «елементи справедливості, які є необхідними для повного вираження людської гідності, а також рівних та невід’ємних прав усіх людей»<sup>26</sup> включають, серед іншого, «вільні вибори, що проводяться через розумні проміжки часу шляхом таємного голосування або за рівноцінною процедурою вільного голосування за умов, які забезпечують на практиці вільне вираження думки виборця при виборі своїх представників»<sup>27</sup>.

38. Це пізніше обумовлюється у статті 8: «Держави – учасниці вважатимуть, що присутність спостерігачів, міжнародних та місцевих, може поліпшити виборчий процес для країн, в яких відбуваються вибори. Вони відповідно запрошують спостерігачів від будь-яких країн НБСЄ 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 зусиль, щоб сприяти подібному доступу до виборчих процесів на нижчому від національного рівні. Ці спостерігачі зобов’язуватимуться не втручатися у виборчі процеси».

39. Як впливає з цитованого тексту, Копенгагенський документ ОБСЄ розрізняє (хоч і в загальних термінах) два види спостерігачів на виборах – місцеві та міжнародні спостерігачі.

40. Можна також зробити висновок (знову ж без будь-яких деталей), що Копенгагенський документ ОБСЄ допускає залучення як місцевих, так і міжнародних спостерігачів на будь-яких виборах незалежно від їх рівня (тобто національні, регіональні чи місцеві вибори).

#### **С. СПІВДРУЖНІСТЬ НЕЗАЛЕЖНИХ ДЕРЖАВ: КОНВЕНЦІЯ ПРО СТАНДАРТИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ, ВИБОРЧІ ПРАВА ТА СВОБОДИ У ДЕРЖАВАХ – ЧЛЕНАХ**

41. При оцінці існуючих міжнародних текстів та стандартів, які стосуються спостереження за виборами, має сенс поглянути на Конвенцію про стандарти демократичних виборів, виборчі права та свободи у державах – членах Співдружності Незалежних Держав 2002 року<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Документ Копенгагенської зустрічі Конференції з людського виміру НБСЄ, Копенгаген, 29 червня 1990 року (далі – «Копенгагенський документ ОБСЄ»). Див. <[http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf)>.

<sup>26</sup> Копенгагенський документ ОБСЄ, стаття 5.

<sup>27</sup> Копенгагенський документ ОБСЄ, стаття 5, частина 5.1.

<sup>28</sup> Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчі права та свободи у державах – членах Співдружності Незалежних Держав, 7 жовтня 2002 року (далі – «Конвенція СНД»), CDL-EL (2006) 031). Див.: <[www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-EL\(2006\)031rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-EL(2006)031rev-e.pdf)>.

42. Конвенція СНД, серед іншого, містить певні деталі, що стосуються правового статусу як місцевих, так і міжнародних спостерігачів.

43. Перш за все Конвенція СНД встановлює, хто уповноважений призначати місцевих спостерігачів. Таке право надається «кожному кандидату, кожній політичній партії (блоку), іншому політичному утворенню (громадській організації), групі виборців, іншим суб'єктам виборів, зазначених у Конституції або законі»<sup>29</sup>.

44. Щодо міжнародних спостерігачів, вони «повинні отримати дозвіл для в'їзду на територію держави відповідно до процедури, обумовленої законом, і вони акредитуються відповідним виборчим органом за умови надання відповідного запрошення. Запрошення можуть бути надіслані органами, уповноваженими законом на офіційне оприлюднення рішення про призначення виборів»<sup>30</sup>.

45. Конвенція також обумовлює права місцевих та міжнародних спостерігачів (перелічених відповідно у статті 14, абзац 3, та у статті 15, абзац 8). Цей перелік такий:

Права місцевих спостерігачів	Права міжнародних спостерігачів
<p>«а) ознайомлюватися з виборчими документами, зазначеними у законах про вибори, отримувати інформацію про кількість виборців, включених до списків виборців, та про кількість виборців, які взяли участь у голосуванні, у тому числі достроково, за межами виборчої ділянки;</p> <p>б) бути присутніми на виборчій ділянці;</p> <p>в) спостерігати за виданням виборцям виборчих бюлетенів;</p> <p>г) бути присутніми під час дострокового голосування, а також при голосуванні виборців за межами виборчої ділянки;</p> <p>д) спостерігати за підрахунком голосів в умовах, які забезпечують можливість бачити процедуру підрахунку бюлетенів;</p>	<p>«а) мати доступ до усіх документів (не порушуючи інтересів національної безпеки), що регулюють виборчий процес, отримувати від виборчих органів необхідну інформацію та копії виборчих документів, передбачених національними законами;</p> <p>б) контактувати з політичними партіями, блоками, кандидатами, окремими особами, працівниками виборчих органів;</p> <p>в) вільно відвідувати усі виборчі ділянки та приміщення для голосування, також у день виборів;</p> <p>г) спостерігати за голосуванням, підрахунком та зведенням результатів виборів за умов, що забезпечують прозорість підрахунку поданих голосів;</p> <p>д) ознайомлюватися з результатами розгляду скарг (заяв) та звернень, пов'язаних із порушеннями виборчих законів;</p>

<sup>29</sup> Конвенція СНД, стаття 14, абзац 1.

<sup>30</sup> Конвенція СНД, стаття 15, абзац 3.

Права місцевих спостерігачів	Права міжнародних спостерігачів
<p>f) спостерігати за заповненням підсумкового протоколу та інших документів виборчим органом, знайомитися із записами виборчого органу щодо підсумку голосування, включно з протоколами, що складаються повторно, отримувати засвідчені копії протоколів від відповідного виборчого органу згідно з процедурою, встановленою національним законодавством;</p> <p>g) подавати пропозиції та зауваження з питань організації голосування до виборчого органу;</p> <p>h) оскаржувати рішення та дії (бездіяльність) виборчого органу, членів виборчого органу до вищого виборчого органу або до суду».</p>	<p>f) інформувати представників виборчих органів про свої спостереження, рекомендації без втручання у роботу органів, що проводять вибори;</p> <p>g) публічно презентувати свої висновки щодо підготовки та проведення виборів після завершення голосування;</p> <p>h) подавати свої спостереження та висновки до посадових осіб виборчих органів, урядових органів та інших відповідних посадових осіб».</p>

46. Також вказується, що «у випадках та відповідно до процедури, передбаченої законами, правами місцевих спостерігачів можуть також користуватися довірені особи кандидатів»<sup>31</sup>.

47. Щодо міжнародних спостерігачів встановлено, що вони зобов'язані:

- «a) спостерігати за дотриманням положень цієї Конвенції, конституції та законів країни перебування та інших міжнародних документів;
- b) мати при собі картку акредитації міжнародного спостерігача, видану відповідно до процедури, передбаченої країною перебування, та показувати її на вимогу посадових осіб виборчих органів;
- c) виконувати свої функції, керуючись принципами політичної нейтральності, безсторонності, невираження жодних преференцій чи оцінок щодо виборчих органів, урядових та інших органів, посадових осіб, учасників виборчого процесу;
- d) не втручатися у виборчий процес;
- e) формулювати усі свої висновки на основі спостереження та фактологічного матеріалу»<sup>32</sup>.

48. Порівняння з правами, наданими Конвенцією СНД місцевим спостерігачам, з одного боку, та міжнародним спостерігачам – з іншого, приводить до висновку, що права кожного виду спостерігачів, принаймні у день виборів, приблизно подібні, і статус міжнародних спостерігачів відповідно до Конвенції СНД в основному узгоджується з положеннями документів, розглянутих вище.

<sup>31</sup> Конвенція СНД, стаття 14, абзац 4.

<sup>32</sup> Конвенція СНД про стандарти демократичних виборів, стаття 15, абзац 9.

49. Тим не менше, деякими положеннями можна зловживати, як це підкреслено у Висновку щодо Конвенції про стандарти демократичних виборів, виборчі права і свободи у державах – членах Співдружності Незалежних Держав<sup>33</sup>:

«65. Стаття 15 [Конвенції СНД] щодо міжнародних спостерігачів розглядає аспект, цілком звичний для «нових демократій», а саме участь у виборчому процесі міжнародних спостерігачів, експертів, зазвичай призначених міжнародними організаціями для гарантії поваги до усіх прав і свобод, встановлених конституційно, законодавчо чи конвенційно. Абзац 8 статті 15 встановлює цілком повний список повноважень. Вочевидь підкреслюються межі заборонаю «займатися будь-якою діяльністю, не пов'язаною зі спостереженням за виборчою кампанією» (стаття 15, абзац 7) і «втручатися у виборчий процес», а також зобов'язанням дотримуватися таких принципів, як політична нейтральність, безсторонність, невираження жодних преференцій чи оцінок щодо виборчих органів, органів державної влади та інших органів, посадових осіб, учасників виборчого процесу (стаття 15, абзац 9). Іншими словами, останніми положеннями не слід зловживати для того, щоб перешкодити спостерігачам виконувати їх роботу, зокрема казати, чи виборчі органи, органи державної влади і т.п. діють чи не діють відповідно до закону та міжнародних стандартів.

66. Можливість відкликати акредитацію міжнародних спостерігачів (стаття 15, абзац 7) може, зокрема, призводити до зловживань. Її слід тлумачити у відповідності з принципом пропорційності. Це ж стосується обмежень їх прав на основі національної безпеки (стаття 15, абзац 8.а) та обмежень доступу міжнародних спостерігачів до «документів, зазначених у виборчих законах» (стаття 15, абзац 3.а). Дійсно сумнівно, щоб будь-який документ, пов'язаний з виборами, міг вплинути на національну безпеку».

50. Крім того, Конвенція СНД, будучи заснованою на загальних нормах, дуже деталізує їх.

#### **D. ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ РАДИ ЄВРОПИ:**

##### **КОДЕКС НАЛЕЖНОЇ ПРАКТИКИ У ВИБОРЧИХ СПРАВАХ**

51. Широко відомий Кодекс належної практики у виборчих справах, ухвалений Венеціанською Комісією та підтриманий різними органами Ради Європи, а також міжнародними та національними судовими органами через їх рішення у виборчій галузі, справедливо розміщує спостереження за виборами серед умов запровадження принципів «європейського виборчого доробку». Точніше, як «процедурної гарантії», зміст якої викладається таким чином:

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

<sup>33</sup> Висновок щодо Конвенції про стандарти демократичних виборів, виборчі права та свободи у державах – членах Співдружності Незалежних Держав, ухвалений Венеціанською Комісією на її 70 пленарній сесії (16-17 березня 2007 року) на основі коментарів п. Крістофа Грабенвартера (член Комісії, Австрія); CDL-AD (2007) 007, абзаци 65-66.

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.

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

d) Предметом спостереження має також бути дотримання органами влади принципу безсторонності»<sup>34</sup>.

52. У Пояснювальній доповіді до Кодексу належної практики у виборчих справах, яка пояснює, характеризує та роз'яснює Керівні принципи, деякі позиції мають справу з роллю і статусом спостерігачів на виборах:

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

87. Розрізняють три категорії спостерігачів: партійні місцеві спостерігачі, що є прихильниками тієї або іншої партії або кандидата, громадські\* місцеві спостерігачі та міжнародні (безсторонні) спостерігачі. 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 повинно давати змогу встановити, чи не мали місце якісь порушення на попередніх етапах (як 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

---

<sup>34</sup> Кодекс належної практики, Керівні принципи, П. 3.2.

\* В англійському оригіналі вжито термін «non-partisan», що може перекладатися як «непартійні», «безсторонні». Проте в українському виборчому праві цю категорію місцевих, національних спостерігачів прийнято називати «громадськими».

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>35</sup>.

53. Як підкреслено у Вступі до Доповіді, такі керівні принципи підтримують потребу спеціального правового регулювання у цій сфері, принаймні на міжнародному рівні. Логічним наслідком є те, що «усі держави треба заохочувати до передбачення у їх законодавстві місцевого та міжнародного спостереження за виборами»<sup>36</sup>. Саме тут, власне, і знаходиться першопричина вимоги Комітету з правових питань та прав людини Парламентської Асамблеї Ради Європи до Венеціанської Комісії з чіткою директивою вказати, «які держави – члени Ради Європи та держави-спостерігачі, якщо такі є, не передбачають формального спостереження за виборами у своєму внутрішньому законодавстві»<sup>37</sup>.

54. У цих термінах будь-який спостерігач правового режиму виборів має бути цілком шокований, на перший погляд, відсутністю регулювання цього питання у майже усіх західних демократичних режимах. Початкове враження посилюється при розгляді доповіді щодо відповідного національного законодавства щодо спостерігачів на виборах та можливих відмінностей між місцевими і міжнародними спостерігачами, дані якої звертаються тільки до «держав – членів Ради Європи, які мають законодавство щодо спостереження за виборами»<sup>38</sup>.

55. Ця доповідь стосується лише двадцяти чотирьох держав: двадцять з них є «новими демократіями» Центральної або Східної Європи і лише чотири (Фінляндія, Нідерланди, Туреччина і Сполучене Королівство) не можуть бути включені до цієї групи. Проте останні згадуються лише для того, щоб уточнити, що «не існує жодних спеціальних положень» (Нідерланди); що «спеціальні положення (ще?) не запроваджені» (Сполучене Королівство)<sup>39</sup>; що фінське законодавство у зовсім загальних термінах посилається на «виборчих представників партій, пов'язаних списків, незалежних об'єднань осіб в округах, які спеціально уповноважені писати документи до виборчих органів»; чи що (турецькі) «політичні партії та незалежні кандидати можуть призначати спостерігачів для нагляду за процедурами, що проводяться з кожною

<sup>35</sup> Кодекс належної практики, Пояснювальна доповідь, абзаци 86-91. Перша з цих позицій (а) цитується в *Інформаційному меморандумі*, підготованому для Парламентської Асамблеї Ради Європи п. Франком Вікерсом (далі – *Меморандум*). Крім того, позиція 86 визнає, що «спостереження за виборами відіграє важливу роль, оскільки робить видимим, чи виборчий процес був правильним, чи ні».

<sup>36</sup> Абзац 41 вже згаданого *Меморандуму*, який додає, що всі вони повинні «сприяти такому спостереженню на практиці».

<sup>37</sup> Там же, абзац 43.

<sup>38</sup> Згідно з приміткою у таблицях «Огляд» щодо «прав спостерігачів на виборах у національних законодавствах» (стор. 7-10).

<sup>39</sup> Однак під час уже згадуваної *Конференції щодо парламентського виміру спостереження за виборами* посилалися на той факт, що «Сполучене Королівство лише недавно змінило своє законодавство, щоб надати особам, які не є представниками політичних партій, можливість спостерігати за виборами у цій країні» («Основна доповідь п. Чарльза Лешема», стор. 56).

виборчою скринькою», що супроводжується «низкою несумісностей із статусом спостерігачів [...], таких як посадовці адміністративних виконавчих органів, керівники та окремі посадовці муніципальної поліції [...], члени турецьких Великих Національних Зборів, а також кандидати».

56. Тому перш ніж ми сприймемо, що західні традиційні демократії не надають такої «процедурної гарантії», яка є «умовою для запровадження» принципів європейського виборчого доробку, цей лише опис, зроблений у доповіді, повинен бути достатнім, щоб виявити існування певних проблем, що – у термінах, які використовуються у *Меморандумі*, – повинно зобов'язати «усі держави» запровадити нове законодавство, яке забезпечує «місцеве та міжнародне спостереження за виборами» окремо від його підтримки на практиці.

57. Ця проблема (суто формально) може мати справу з різними факторами. Проте, як зазначено у вступній частині цієї Доповіді, вона, зокрема, пов'язана з надмірно широкою (і широко розповсюдженою) «новою» концепцією «спостереження за виборами». Концепцією, яка включає щось інше, що традиційно розумілося як політична участь і контроль, і внаслідок цього переплутує чітко відмінні категорії виборчих гравців.

58. По суті, і цілком явно, усі демократичні вибори уважно спостерігаються і контролюються зсередини. У цьому широкому сенсі спостереження за виборами є внутрішньо властивим демократичним виборам. Проте у більш строгому, звуженому сенсі, як специфічна нова діяльність, яку цей термін звичайно позначає, воно не регулюється спеціально, оскільки не було необхідним (принаймні протягом останніх десятиліть).

59. Дійсно, як це подає Кодекс належної практики у виборчих справах, «принцип, за яким дійсно демократичні вибори можуть проводитися тільки тоді, коли дотримані певні основні умови [...], такі як основні права [...]» є частиною того, що «може обґрунтовано бути назване європейським виборчим доробком»<sup>40</sup>. Отже, ті «основні умови», які дозволяють гарантувати основні принципи європейського виборчого доробку, неодмінно повинні бути присутніми у європейських демократичних державах.

60. Тому ці вимоги засадничо задовольняються усіма «традиційними» європейськими демократіями, навіть якщо вони не розглядаються явно у попередній доповіді щодо «відповідного національного законодавства» у державах – членах Ради Європи.

61. Повторивши згадку про два види спостерігачів (місцевих і міжнародних), Керівні принципи Кодексу належної практики у виборчих справах супроводжують цю ідею вказівкою, згідно з якою їх залучення повинно охоплювати три стадії: 1) період часу перед днем виборів (передвиборний період); 2) сам день виборів; 3) певний строк після дня виборів (післявиборний період).

62. Кодекс належної практики у виборчих справах також прямо допускає, що певні місця можуть бути недоступними для спостерігачів за умови, що такі місця будуть «чітко визначені законом»<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Кодекс належної практики, Пояснювальна доповідь, стор. 2.

<sup>41</sup> Ці проблеми більш детально розглянуті у статті 3, частина 3.2, абзаци 86-91 Пояснювальної доповіді (як викладено в абзаці 52 цієї Доповіді).



63. Тут знову згадуються дві групи спостерігачів (місцеві і міжнародні); проте перша група, у свою чергу, поділяється на дві підгрупи: партійні спостерігачі і громадські спостерігачі. Водночас спеціально зазначено, що відмінність між цими підгрупами «не завжди очевидна»<sup>42</sup>, і за цих обставин рекомендується «зробити процедуру спостереження максимально відкритою як на національному, так і на міжнародному рівні»<sup>43</sup>.

64. Будь-якому спостерігачу (безвідносно до того, до якої групи він/вона належить) повинна бути надана можливість «ставити запитання будь-кому з присутніх, робити нотатки й інформувати свою організацію»; заборона коментувати означає вимогу зберігати політичну нейтральність<sup>44</sup>.

## II. Огляд внутрішнього законодавства у державах – членах Ради Європи

65. Вичерпне вивчення виборчого законодавства<sup>45</sup> у державах – членах Ради Європи зробило можливими рекомендації, стосовно яких слід встановити існування статусу спостерігача на виборах у цих країнах.

66. Тільки 21<sup>46</sup> з 47 держав – членів, плюс Білорусь як кандидат, мають внутрішні положення щодо спостереження за виборами. Майже всі вони є молодими демократіями.

67. Із цих 21 держав тільки 8<sup>47</sup> мають у своєму виборчому законодавстві положення, які описують статус спостерігачів на виборах. 6 держав не надають явного статусу, проте згадують діяльність спостерігачів у положеннях, що описують виборчий процес. 3 держави надають повноваження визначати цей статус своїм національним виборчим органам, як «колишня югославська республіка Македонія», яка частково надає правовий статус спостерігачам, а також доручає виборчому органу видати кодекс правил спостереження за виборами. 4 держави просто згадують спостереження за виборами без окреслення будь-яких прав чи обов'язків, способів діяльності чи процедури акредитації.

68. Міжнародно визнані принципи присутні у виборчому законодавстві дуже різними способами. Жодне не цитує їх вичерпно.

69. Проте такі основні принципи, як вільний доступ до виборчих документів, можливість спостерігати на усіх стадіях виборчого процесу, процес ак-

<sup>42</sup> Кодекс належної практики, абзац 87.

<sup>43</sup> Там же.

<sup>44</sup> Кодекс належної практики, абзац 90.

<sup>45</sup> <[www.venice.coe.int/VOTA/en/start.html](http://www.venice.coe.int/VOTA/en/start.html)>; <[www.legislationline.org/topics/topic/6](http://www.legislationline.org/topics/topic/6)>.

<sup>46</sup> Албанія, Азербайджан, Вірменія, Білорусь, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Естонія, Грузія, Угорщина, Латвія, Литва, «колишня югославська республіка Македонія», Молдова, Чорногорія, Польща, Румунія, Російська Федерація, Словаччина, Туреччина та Україна.

<sup>47</sup> Стаття 6 Виборчого кодексу Албанії; стаття 30 Виборчого кодексу Вірменії; стаття 42 Виборчого кодексу Азербайджану; статті 17-1 та 17-2 Закону про вибори Боснії і Герцеговини; стаття 70 Виборчого кодексу Грузії; статті 105 – 117 Виборчого кодексу «колишньої югославської республіки Македонії»; статті 31-12 і 31-13 Федерального Закону Російської Федерації про державну автоматизовану систему «Вибори»; стаття 70 Закону України про вибори Президента.

редитації, наявність встановленого посвідчення<sup>48</sup>, взагалі кажучи, достатньо відображені принаймні у 13 країнах, які деталізують процес спостереження. Решта принципів більш-менш викладені в інших частинах законодавства.

70. Декілька держав розрізняють місцевих та міжнародних спостерігачів. Можна згадати, що у двох внутрішніх законодавствах спостерігачі мають ті ж права та обов'язки<sup>49</sup>. Більше того, у виняткових ситуаціях відмінності можуть бути виправдані. Наприклад, деякі країни надають місцевим спостерігачам спеціальний захист: захист від звинувачення стосовно їх думок щодо виборчого процесу<sup>50</sup>. Інші дозволяють місцевим спостерігачам, однак не міжнародним<sup>51</sup>, робити записи у реєстраційному журналі на виборчій дільниці.

71. Свобода переміщення по території країни та безперешкодного доступу на всі виборчі дільниці гарантується<sup>52</sup>, проте трапляється, що ця свобода пересування обмежується до приміщень виборчих дільниць<sup>53</sup>.

72. Іншою важливою справою у декількох внутрішніх виборчих законодавствах є те, що акредитація діє не на всій території, а тільки у виборчому окрузі чи виборчій дільниці. У такій ситуації виборчий орган, який надає акредитацію, має карту, що показує розміщення усіх виборчих дільниць, яка деталізує, чи на них ведеться спостереження, чи ні; така карта може використовуватися для протиправних цілей.

73. Щоб гарантувати вільний доступ спостерігачів на виборах до різних сторін процесу голосування, перелічуються захищені, чи спеціальні, зони, де має місце процес голосування, що узгоджується з Кодексом належної практики у виборчих справах. Це стосується військових зон, у країні чи за її межами, тюрем, лікарень чи нафтових платформ<sup>54</sup>. У випадку використання переносних виборчих скриньок право на спостереження також чітко гарантується<sup>55</sup>.

74. Можливість постійних груп місій оприлюднювати публічні заяви зрідка згадується у внутрішньому виборчому законодавстві<sup>56</sup>, незважаючи на очевидну важливість таких заяв для громадян країни, у якій проводиться спостереження.

75. Принцип невтручання у виборчий процес передбачається всюди<sup>57</sup>, часом розгорнуто. Це призводить, наприклад, до заборони ставити питання

---

<sup>48</sup> Статті 40-13 та 40-16 Виборчого кодексу Азербайджану; стаття 17-2 Виборчого закону Боснії та Герцеговини; стаття 70-2-d' Виборчого кодексу Грузії.

<sup>49</sup> Стаття 42 Виборчого кодексу Азербайджану.

<sup>50</sup> Стаття 30-6 Виборчого кодексу Вірменії.

<sup>51</sup> Наприклад, статті 41-g та 34-gj Виборчого кодексу Албанії.

<sup>52</sup> Наприклад, стаття 17-1 Виборчого закону Боснії і Герцеговини.

<sup>53</sup> Статті 69-7/70-1-b Виборчого кодексу Грузії, стаття 63-5 Виборчого кодексу Молдови.

<sup>54</sup> Наприклад, стаття 40-14 Виборчого кодексу Азербайджану; статті 64-4/66/67/68 Закону про вибори до муніципальних рад Литви; стаття 31-7 Федерального Закону Російської Федерації про державну автоматизовану систему «Вибори».

<sup>55</sup> Стаття 56 Виборчого кодексу Грузії.

<sup>56</sup> Стаття 44-8 Виборчого кодексу Азербайджану; стаття 32-8 Федерального Закону Російської Федерації про державну автоматизовану систему «Вибори»; стаття 70-5 Закону України про вибори Президента.

<sup>57</sup> Стаття 7-2-d Виборчого кодексу Албанії; стаття 63-5 Виборчого кодексу Молдови; стаття 75-8 Закону про вибори Президента Румунії; стаття 70-9 Закону України про вибори Президента.

виборцям щодо розголошення їх вибору, заборони безпосередньо брати участь у процесі підрахунку голосів чи заборони відповідати на запитання виборців (за винятком запитань, що стосуються статусу спостерігача)<sup>58</sup>.

76. Часто також у внутрішніх положеннях забороняється спостерігачам надавати допомогу виборцям, нездатним самостійно проголосувати<sup>59</sup>.

77. Суворі нейтральність, яку очікують від спостерігачів, часто нагадується у внутрішньому законодавстві через заборону, наприклад, носіння символів, агітаційних значків чи демонстрації войовничої поведінки<sup>60</sup>.

78. Часто посиляються на організацію приміщення виборчої дільниці, і часом зазначається, що спостерігачі повинні мати можливість чітко бачити увесь процес голосування<sup>61</sup>.

79. Потрібно з'ясувати деякі деталі стосовно акредитації. Насамперед ясно згадуються органи влади. Вони можуть бути місцевого чи національного рівня; проте, як попередньо стверджувалося, акредитація повинна бути дійсною на всій території.

80. Право на оскарження<sup>62</sup> відмови в акредитації гарантоване в усіх законодавствах, які передбачають процедуру акредитації. Скарга повинна бути розглянута у скорочені терміни, принаймні перед днем голосування, щоб забезпечити дієвість.

81. Скасування акредитації призводить до проблем. Відповідно до принципу паралелізму процедур скасувати акредитацію може тільки той орган, який її здійснив. Проте міжнародні організації<sup>63</sup> звільнені від цього, коли це стосується їх власних спостерігачів. Ці деталі повинні бути з'ясовані у внутрішньому законодавстві.

## ВИСНОВКИ

82. Цей огляд міжнародних текстів і стандартів, а також внутрішнього виборчого законодавства держав – членів Ради Європи стосовно спостерігачів на виборах підтверджує потребу у міжнародному документі, який би гармонізував статус спостерігачів на виборах. Він підкреслює різноманітність підходів, а часом і суперечностей в існуючому статусі спостерігачів на виборах як між міжнародними та місцевими спостерігачами, так і в межах тієї ж категорії.

<sup>58</sup> Статті 42-3-2/42-3-5/42-3-10 Виборчого кодексу Азербайджану.

<sup>59</sup> Стаття 5-19 Виборчого закону Боснії і Герцеговини; стаття 54 Закону про вибори Президента Польщі; стаття 82 Закону про вибори Президента Румунії; стаття 77-10 Федерального Закону Російської Федерації про державну автоматизовану систему «Вибори».

<sup>60</sup> Наприклад, статті 41-1/42-3-8 Виборчого кодексу Азербайджану; стаття 7-2-с Виборчого кодексу Албанії; статті 70-2-с/70-2-d Виборчого кодексу Грузії; стаття 106 Виборчого кодексу «колишньої югославської республіки Македонії»; стаття 75-10 Закону про вибори Президента Румунії.

<sup>61</sup> Стаття 98-5 Виборчого кодексу Азербайджану; стаття 94-2 Виборчого кодексу Албанії; стаття 47 Виборчого кодексу Вірменії; стаття 57 Закону про вибори до муніципальних рад Литви; стаття 74-13 Федерального Закону Російської Федерації про державну автоматизовану систему «Вибори».

<sup>62</sup> Статті 6/145 Виборчого кодексу Албанії; стаття 17-8 Виборчого закону Боснії і Герцеговини; стаття 77 Виборчого кодексу Грузії.

<sup>63</sup> Підручник із спостереження за виборами // OSCE/ODIHR, Handbook for European Union Election Observation.

83. На міжнародному рівні існує низка міжнародних текстів, що стосуються залучення спостерігачів до виборчого процесу у різний спосіб: від загальної декларації про важливість ролі спостерігачів у демократичних виборах (у Копенгагенському документі ОБСЄ) до регулювання їх функцій (а також відповідних зобов'язань органів державної влади) дещо деталізовано (Декларація принципів ООН і навіть ще більше у Конвенції СНД про стандарти демократичних виборів).

84. На рівні національного виборчого законодавства статус спостерігачів на виборах відсутній у більшості держав – членів чи, в кращому випадку, частково передбачений у деяких інших національних законодавствах. Міжнародним та місцевим спостерігачам потрібні кращі правові рамки для створення умов для безпечного процесу спостереження.

85. Національне виборче законодавство відрізняється у багатьох положеннях; залежно від відповідного національного виборчого законодавства у таких текстах можна помітити чотири різні тенденції:

1) взагалі немає жодних положень, що стосуються участі спостерігачів у виборчому процесі (наприклад, Нідерланди, Сполучене Королівство);

2) спостерігачі допускаються, проте не встановлено, хто може бути призначений для здійснення такої ролі (наприклад, Польща, Словаччина);

3) допускаються тільки місцеві або міжнародні спостерігачі (наприклад, Угорщина, Латвія, Румунія, Туреччина);

4) допускаються як місцеві, так і міжнародні спостерігачі (наприклад, Чорногорія, Росія та Україна).

86. На практиці більшість держав – членів Ради Європи погоджуються з основними пунктами, які вимагаються для будь-якого «міжнародно визнаного статусу спостерігачів на виборах». Більшість з них, маючи консолідовані демократичні режими та гарантуючи їх внутрішньо властиві основні права, роблять це «традиційним» способом, визнаючи за різними учасниками політичного процесу вибір різноманітних прав, гарантованих у судовому порядку. У деяких інших, чий демократичні режими все ще перебувають у перехідному періоді чи в яких недемократичні практики настільки глибокі, що не можуть бути легко усунуті, призначення спостерігачів на виборах зазвичай дозволене політичним партіям або кандидатам, національним чи міжнародним неурядовим організаціям або міжнародним організаціям.

87. Звичайно, у деяких випадках щодо окремих пунктів можна дискутувати. Наприклад, чи національне законодавство повинно розрізняти місцевих і міжнародних спостерігачів? Існують підстави виправдати негативну відповідь, принаймні якщо ми розглядаємо лише їх статус як спостерігачів; або чи повинні умови спостереження бути зарезервованими для громадян держави? З попереднього розгляду випливає, що це невиправдане обмеження, якщо це не стосується традиційних «спостерігачів», які є *de facto* представниками різних політичних партій чи кандидатів, діючи як такі у рамках виборів національного рівня.

88. Ця доповідь про існуючі міжнародні та національні джерела, що мають справу зі статусом спостерігачів на виборах, відкриває у підсумку шлях до міжнародного документа, який встановить широко визнані принципи та рекомендації щодо міжнародно визнаного статусу спостерігачів на виборах.

89. У цьому відношенні Венеціанська Комісія готова до розробки більш всестороннього документа, який би упорядкував основи для міжнародно визнаного статусу спостерігачів на виборах. З цією метою Венеціанська Комісія відсилає до документа CDL-EL (2009) 006, який є проектом рекомендацій щодо міжнародно визнаного статусу спостерігачів на виборах як основи для такого всеохопного засадничого документа, який слід розробити у зв'язку з цим.

90. Проте слід зауважити, що ця тема, як і багато інших, можливо, краще забезпечується загальними нормами, які встановлюють загальні критерії, застосовні до всіх політичних виборів (в основному з гарантіями основних прав громадян, з логічним винятком щодо політичних прав іноземців), аніж з частковими нормами, значно більше націленими на конкретні проблеми. Іншими словами, спостереження за виборами звичайно досконало гарантується через традиційні основні права, і будь-яка спроба встановити нові норми щодо цієї «нової» діяльності повинна брати до уваги, що її найбільшим успіхом буде зникнення, що відкриє шлях іншій «звичайній» моделі спостереження і контролю зусиллями (в основному національних) учасників політичного процесу.

ВИСНОВОК

ЩОДО ЗАПРОПОНОВАНИХ ЗМІН ДО РЕКОМЕНДАЦІЇ R (99) 15  
«ПРО ВИСВІТЛЕННЯ ЗАСОБАМИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ВИБОРЧИХ  
КАМПАНІЙ»

ухвалений Венеціанською Комісією на 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 (MC-S-IS) запросила Комісію взяти участь у своїй роботі щодо перегляду Рекомендації (99)15 про висвітлення засобами масової інформації передвиборної агітації та надати висновок, що зосереджується на ролі електронних засобів масової інформації у висвітленні передвиборної 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 міжнаціональних, 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 медіа-групі значні повноваження окремо чи спільно формувати порядок денний публічних дискусій та суттєво впливати чи формувати громадську думку, і в такий спосіб 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 щодо коментаря запропонованих змін 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 припинення 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 **особливого 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 типу засобу масової інформації, наприклад, регулювання мовлення та політика невтручання стосовно друкованої преси<sup>7</sup>.

---

<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).

<sup>7</sup> CDL-AD (2004) 047.



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 державах – членах, тобто президентські, парламентські, регіональні, *місцеві вибори та, де це практикується, політичні референдуми*.

#### **в) Дефініція засобів масової інформації**

14. Дефініція засобів масової інформації (media), висунута у запропонованих змінах, 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 вияснений 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 бути більш точними щодо осіб, захищених положеннями рекомендацій, шляхом внесення змін до існуючого тексту таким чином (запропоновані зміни виділені):

*«Органи публічної влади повинні утриматися від втручання у діяльність журналістів та іншого персоналу засобів масової інформації з метою 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».*

<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).

**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 частиною похідного права суспільства отримувати якісну інформацію. Суд повторив загальний принцип у статті 10 рішення: «поки засоби масової інформації не пересягають 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>.

---

<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.

<sup>14</sup> Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway [GC], no. 21980/93, § 62, ECHR 1999-III.

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 важливо показати, як їх можна захистити 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, держави – члени повинні вжити заходів до того, щоб публічні і приватні засоби мовлення протягом виборчого періоду були особливо чесними, збалансованими та безсторонніми у своїх програмах новин та поточних подій, а також в їх 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 приховують інформацію через побоювання зовнішнього тиску, вони обмежують процес розповсюдження, захищений

<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.

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. Видавнича незалежність мовників є сферою, у якій уряди опиняються перед тонким, мінливим поєднанням заборони втручання та обов'язкового втручання.

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; 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 були роз'яснені відповідно до цілей та ясно описані стосовно здійснених та реалістичних кроків, яких влада може вживати для досягнення цієї мети.

#### **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 передавання влади приватним органам або окремим особам<sup>22</sup>.

---

<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.

<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.

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 та у приватній, де це передбачено, межі регулювання повинні забезпечувати, щоб:*

*- можливість купівлі рекламного простору була доступна усім конкурентним сторонам на узгоджених та рівних умовах з однаковим рівнем оплати;*

*- час передачі був узгодженим та спланованим на рівні проміжки часу для всіх партій;*

*- простір, наданий у друкованих засобах масової інформації, мав 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 у своїх межах 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:

*- не повинно бути 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.

---

# РЕФЕРЕНДУМИ

CDL-INF (2001) 10

## КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ДЛЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ РЕФЕРЕНДУМІВ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

ухвалені Венеціанською Комісією на 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 текст 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 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;

- *єдності 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 (*єдність 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 II.C і II.D, не повинні виноситися на всенародне голосування.

#### **E. Інші аспекти вільного голосування**

Крім принципів, встановлених пунктами B, C 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*:

a. Питання, запропоноване електорату, повинно бути ясним (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;

b. 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.

c. На відміну від випадку виборів, немає необхідності повністю заборонити 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 передвиборної 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 II.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.

## **І. 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).

### **К. 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.

### **M. Роль парламенту**

Якщо проект перегляду конституції пропонується частиною електорату або органом влади, однак не парламентом, парламент повинен визначити свою оцінку тексту, що виноситися 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.

#### **N. Наслідки референдуму**

Референдуми щодо *конкретно сформульованих проєктів 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.

#### **O. Кворум**

Може бути припустимою вимога щодо підтримки певного мінімального процента від електорату для того, що визнати референдум таким, що відбувся. Доцільно визначати такий тип кворуму через вимогу мінімальної явки.

#### **P. 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 з демократичних виборів на 19 засіданні  
(Венеція, 16 грудня 2006 року)  
та Венеціанською Комісією на 70 пленарній сесії  
(Венеція, 16-17 березня 2007 року)**

**на основі доповідей  
Пітера ван ДЙКА (член Комісії, Нідерланди)  
Франсуа ЛЮШЕРА (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, основу на відповідях на питальник щодо референдумів, розісланий її членам. Ця доповідь має заголовок: «Референдуми 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 прак-

---

<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 Женеви.

<sup>4</sup> CDL-AD (2005) 028.

<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.

тики 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 з демократичних виборів на її 18 засіданні (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 з демократичних виборів на її 19 засіданні (Венеція, 16 грудня 2006 року) та Венеціанською Комісією на її 70 пленарній сесії (Венеція, 16-17 березня 2007 року).

9. 23 листопада 2007 року Постійний Комітет, діючи від імені Парламентської Асамблеї Ради Європи, звернувся Рекомендацією 1821 (2007) до Комітету Міністрів з пропозицією прийняти рекомендацію державам – членам з підтримкою Кодексу належної практики щодо референдумів. Своєю резолюцією 1592 (2007) Асамблея вирішила надіслати Кодекс належної практики національним делегаціям і парламентам, щоб він міг бути невідкладно застосований державами – членами Ради Європи.

10. На своїй 14 пленарній сесії (Страсбург, 30 травня – 1 червня 2007 року) Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи схвалив Кодекс належної практики щодо референдумів<sup>6</sup>.

11. 27 листопада 2008 року на 1042bis засіданні заступників міністрів Комітет Міністрів прийняв Декларацію про Кодекс належної практики щодо референдумів з метою закликати публічні власті у державах – членах керуватися Кодексом належної практики щодо референдумів.

## 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;

<sup>6</sup> Резолюція 235 (2007).

- 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;
- 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 недієздатності або судовому вироку за вчинення серйозного злочину;
- v. крім того, позбавлення політичних прав чи встановлення психічної недієздатності 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 ділянці 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>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Див., проте, I.2.3.

## 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:

- 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***

a. Виконавча влада повинна дотримуватися вимоги її нейтральності (див. 1.2.2.a. вище), що є одним із засобів забезпечення можливості виборцям вільно формувати свою волю.

b. 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.

c. Питання, поставлене на голосування, повинне бути ясним; 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.

d. 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.

e. Вказана вище інформація повинна бути доступною усіма офіційними мовами та мовами національних меншин.

f. У випадку порушення обов'язку нейтральності та свободи виборців формувати свою волю повинні бути застосовані санкції.

#### ***3.2. Свобода волевиявлення виборців та протидія фальсифікаціям***

##### ***a. Процедура голосування***

i. процедура голосування повинна бути легко зрозумілою для громадян;

ii. виборці повинні завжди мати можливість проголосувати на виборчій дільниці. 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 стандартів 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 організовувати 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

a. 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.

b. Голосування повинно бути особистим. Сімейне голосування та будь-який спосіб контролю одного виборця за голосуванням іншого виборця повинні бути забороненими.

c. Список осіб, які реально проголосували, не повинен оприлюднюватися.

d. Порушення таємності голосування повинно бути караним.

#### II. Умови для запровадження цих принципів

##### 1. Повага до основних прав

a. 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>8</sup>.

b. Обмеження цих свобод повинно базуватися на вимогах закону, здійснюватися в публічних інтересах та узгоджуватися з принципом пропорційності.

##### 2. Рівні регулювання та стабільність референдумного законодавства

a. За винятком норм технічної природи та деталей (які можуть міститися у нормативних актах виконавчої влади), норми референдумного законодавства мали б мати принаймні рівень закону.

b. 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.

c. 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>9</sup>;

- наслідків референдуму (за винятком положень, що стосуються деталей);

- участі прихильників та опонентів питання референдуму у поширенні інформації через публічні засоби масової інформації.

---

<sup>8</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>9</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 відсотка 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 вільною 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 реєстрацією 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.

h. 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*\* 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>10</sup>.

---

\* За посадою; за статусом (*лат.* – прим. ред.)

<sup>10</sup> Див. пункт I.3.1.b. 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 вноситься на референдум, є предметом виключної юрисдикції парламенту.

#### 2. Процедурна придатність текстів, що виносяться 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.

e. 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.

f. Усі підписи повинні бути перевірені. Для полегшення перевірки бажано, щоб підписний лист містив імена виборців, зареєстрованих у тому ж муніципалітеті.

g. 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**

a. 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 акта 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 одноча-

сно винесена на всенародне голосування. Для надання висновку парламентом має бути встановлена часова межа: якщо вона настала, текст повинен вноситися 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'язальними. Якщо вони зобов'язальними, подальша процедура повинна бути виписана у спеціальних нормах.

## ПОЯСНЮВАЛЬНА 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>11</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>12</sup> чи розподіл місць між округами (рівна вага голосу)<sup>13</sup>; можливість 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).

<sup>11</sup> CDL-AD (2002) 023rev, pp. 19 і далі.

<sup>12</sup> Пор. CDL-AD (2002) 023rev, I.1.3.

<sup>13</sup> Пор. CDL-AD (2002) 023rev, I.2.2.

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>14</sup> або органами Ради Європи<sup>15</sup>.

5. Необхідно в'яснити, 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 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

---

<sup>14</sup> CDL-AD (2005) 043, Інтерпретативна декларація щодо стабільності виборчого законодавства.

<sup>15</sup> Рекомендація Rec (2004) 11 Комітету Міністрів щодо правових, операційних та технічних стандартів для електронного голосування.



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>16</sup>*

12. У випадку виборів втручання влади на підтримку списку чи кандидата є неприйнятним: її обов'язок дотримуватися нейтральності є 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 ко-

<sup>16</sup> Термін «виборець» тут використовується у широкому сенсі: він стосується громадянина (котрий може бути іноземцем), який має право брати участь у референдумі.

жного 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 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 виборних 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

---

<sup>\*</sup> З відповідними змінами (лат. – прим. ред.).

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 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>17</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 Венеціанською Комісією у 2005 році<sup>18</sup>: зокрема, стабільність референдумного законодавства не може спричиняти збереження ситуації, яка суперечить нормам європейського виборчого доробку у галузі прямої демократії чи перешкоджати імплементації рекомендацій міжнародних організацій. 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 II.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 II.3.1.e).

<sup>17</sup> CDL-AD (2002) 023rev, II.2.a.

<sup>18</sup> CDL-AD (2005) 043.

### 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 виносяться 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 придатності (пункт П.3.3.d, пор. пункти Ш.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>19</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 П.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>20</sup>. Принцип суверенітету народу дозволяє на-

---

<sup>19</sup> Пор. CDL-AD (2002) 023rev, пункт 107 і далі.

<sup>20</sup> Див. Преамбулу Статуту Ради Європи (ETS 001).

роду 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 акта 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>21</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 іти внесення законопроекту та наступне прийняття закону. Поєднання конкретно сформульованого проекту 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. Виборця 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>22</sup>.

<sup>21</sup> CDL-AD (2005) 034, par. 64.

<sup>22</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.

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 предмета 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.

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 III.4.c).

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 III.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 ставлять 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 III.4.e).

39. Важливо, щоб усі підписи перевірялися (пункт III.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 пе-

ревірятися, якщо безсумнівно встановлено, що зібрано необхідну згідно із законом кількість дійсних підписів<sup>23</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 бути прийнятий без всенародного голосування (пункти III.5.a.i та v). Подібна норма застосовується до перегляду положень, прийнятих на референдумі (пункт III.5.a.ii).

42. Існують два винятки:

- 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 виноситися 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>24</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, аніж 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 вимо-

<sup>23</sup> Стосовно висування кандидатів на виборах пор. CDL-AD (2002) 023rev, I.1.3.iv.

<sup>24</sup> CDL-INF (2000) 013.

гу 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>25</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 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 кинути 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,

---

<sup>25</sup> Предмет процедур голосування, коли на всенародне голосування виноситься народна ініціатива та контрпропозиція, дуже специфічний, у зв'язку з чим керівні принципи не коментують його.



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 існувати можливість звернення до суду у разі, коли парламент не діє (пункт III.8.b).

---

---

# ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ

CDL-INF (2000) 1

## КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ЩОДО ЗАБОРОНИ І РОЗПУСКУ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ПОДІБНИХ ЗАХОДІВ

ухвалені Венеціанською Комісією на 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 здійснила огляд положень щодо заборони політичних партій та подібних заходів.

Країни, які співпрацюють з Венеціанською Комісією, отримали прохання відповісти на питальник щодо заборони політичних партій, що охоплює питання існування норм заборони політичних партій чи забезпечення подібних заходів, щоб 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 дотримуються певного набору норм, 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 служить належним вихідним пунктом 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 покликаною підтримувати основні принципи демократії, верховенства права та захисту прав людини, у контексті підвищення демократичної безпеки для усіх у 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, представляють 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 запровадження) 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 за повної поваги 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 і основоположних свобод та іншими міжнародними договорами як у звичайний час, так і у випадках надзвичайного стану.

3. Заборона чи примусовий розпуск політичних партій можуть бути оправдані 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, переслідує 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.

### **ІІІ. 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 людини і основоположних свобод. Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 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 людини і основоположних свобод у таких термінах\*:

*«1. Кожна людина має право на свободу мирних зборів і свободу об'єднання з іншими [...]»*

---

\* 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.

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 людини та основоположних свобод 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 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 людини та основоположних свобод 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 людини та основоположних свобод 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, яка 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 людини та основоположних свобод.

#### 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, уповноваженими у цій сфері 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, яка надає усі гарантії належного процесу, відкритості та чесного судового розгляду та з дотриманням стандартів, встановлених Європейською Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод.

Додаток I

## ЗАБОРОНА ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ПОДІБНІ ЗАХОДИ

### ДОПОВІДЬ

схвалена Венеціанською Комісією на 35 пленарній сесії  
(Венеція, 12-13 червня 1998 року)

### ВСТУП

#### А. Засади

У відповідь на запит Генерального Секретаря Ради Європи Європейська Комісія за демократію через право здійснила огляд положень 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, немислимі 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 доробку у цій царині 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, зокрема, 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. Тоді як усі 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 *репресив-*

ними – 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, коротший 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, *третья 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, чий 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 партій не можуть містити слово «незалежний». У *Португалії* партії не можуть використовувати назви, що включають пряме посилання до релігій або церков «без шкоди 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 підпорядковані 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, самотійно чи як складова блоку, в двох підряд виборчих кампаніях, або якщо вона не проводила свого з'їзду 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 цих 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 подібних заходів, 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 організацій.

б. У ряді країн законодавство передбачає санкції проти партій, які переслідують певні *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 виборах або місцевих виборах. 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 суперечать 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 *Словаччина* забороняють партії, які намагаються використати конституцію, щоб перешкодити іншим політичним партіям прийти до влади консти-

туційним 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 вдосталь. 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 в 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 конститу-

ція 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 антинаціональні програми або антинаціональну 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 недоторканності 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 не можуть брати на себе 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 полі-

тичні 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 *drasrna* 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 Киргизстані 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 обґрунтуватися формою 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 статуту 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 за участі усіх їх членів. В Аргентині партії мають бути демократичними, оскільки їх органи та кандидати, яких вони висувають 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 звернемося 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, було скасоване 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 спеціальної 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 воєводський 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 державах 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:

- a. Діяльність партій всюди гарантується принципом свободи об'єднань.

b. 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 забороною та розпуском, стосовно політичних партій, які неспроможні дотриматися певних вимог. Це, звичайно, не перешкоджає покаранню кримінальної поведінки окремих осіб у контексті політичної активності.

c. 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.

d. 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* при реалізації законодавства, 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 як з формальних підстав.

За винятком формальних обмежень, особливо призначених для уникнення непорозумінь 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.

e. 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.

Опубліковано: «Вибори та демократія». – 2007, № 4 (14).

**КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ТА ДОПОВІДЬ  
ЩОДО ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ**

**КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ**

**ухвалені Венеціанською Комісією на 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 поліпшення демократичної безпеки для всіх;

Із стурбованістю відзначаючи проблеми, пов'язані з незаконним фінансуванням політичних партій, що виявилися нещодавно у деяких державах – 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 керівні принципи:

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 висувають 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.

### **в. 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:

a. максимальний рівень кожного внеску;

b. заборона внесків від підприємств промислового або комерційного спрямування чи від релігійних організацій;

c. попередній контроль за внесками від членів партій, які 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 виборців, що їх підтримують.

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 партіям, 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, виборчому комітету, 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)**

**схвалена Венеціанською Комісією на 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

А. – 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 членські внески, 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 приховані 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 відчули 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 навряд чи з виправданою затримкою, мають багато недоліків, призводять до нечесності та залишають простір для деяких прикрих зловживань. Хоча ситуація стала яснішою, вона ще всюди не райдушна.

**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 звуження наданих прав чи можливостей, проте спричиняє той недолік, що робить значно складнішим реформування усієї 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, але їх фінансування, яке – якщо це питання взагалі врегульоване – визначається звичайним законом.

**Д.** – Але що таке *політична партія*?

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 саме 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 бути цілком незалежним 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 низкою 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 дебатов 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. Внаслідок цього, 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 конституція 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 до розгляду 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 забезпечено лише 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 відмінним від 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 законодавства 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 відповідним матеріальним становищем, 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 лякати-ся 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 казни кожного разу, коли проходять вибори, та дозволити 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 організуються 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», чий засоби існування не можуть не бути предметом турботи держави.

Саме так є у більшості великих європейських демократій. *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, за умови, 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.

**B.** – 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 абзац 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 передвиборних 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 відомо, 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 означає, що держава не мала жодної зацікавленості у таких речах, залишаючи кожную 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 між собою у пошуку спонсорів, а фірми, з якими контактували, отримували перевагу позиції сили, з якої вони надавали кошти – разом із путами – 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

<sup>\*</sup> Між іншим (лат. – прим. ред.).

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.

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.

---

\* Тут: від; проти (фр. – прим ред.).

«Щорічні» субсидії, призначені для покриття щоденного функціонування партії, виплачуються відповідно до критеріїв, заснованих 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 гранта заснована на підсумку участі 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 гранта 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 гранта.

2. Проблема, з якою зустрічаються держави, котрі 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 невдало 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 відшкодування 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 місцеве самоврядування та права голосу.

В *Угорщині* Конституційний суд встановив, що законодавство, яке встановлює, що державна допомога має надаватися лише партіям, котрі 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 кожную політичну партію пояснити походження коштів, що є в її розпорядженні.

У *Болгарії*, наприклад, нагляд цього типу здійснюється постійним комітетом Національної Асамблеї (у число членів комітету можуть включатися представники громадянського суспільства), до якого політичні партії зобов'язані подавати річний звіт, що вказує обсяг і джерела їх коштів та видатки, проведені протягом останнього року.

Партії повинні подавати подібний звіт через два тижні після проведення виборів. Подібно багато 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 задоволення вимог, властивих 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 суворох покарань для тих, хто порушує закон.

**КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ  
ТА ПОЯСНЮВАЛЬНА ДОПОВІДЬ  
ЩОДО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ:  
ОКРЕМІ АСПЕКТИ**

ухвалені Венеціанською Комісією на 58 пленарній сесії  
(Венеція, 12-13 березня 2004 року)

на основі матеріалів, підготованих  
паном Каарло ТУОРИ (член Комісії, Фінляндія)  
та паном Гансом Гайнріхом ФОГЕЛЕМ (заступник члена Комісії, Швеція)

**КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ  
ухвалені Венеціанською Комісією на 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 конкретне 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 людини і основоположних свобод захищає як основне право свободу зібрань та об'єднань у статті 11, а свободу вираження поглядів у статті 10, 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 людини і основоположних свобод у статті 14 забороняє дискримінацію;

Беручи до уваги, що Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 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, ясно 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 підриваючи 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 контроль і нагляд за ними повинні бути оцінені мірою того, що є «необхідним у

<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.

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, може бути взята 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 виправдана. 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. Країна проживання повинна щонайменше зробити можливим для таких осіб членство у політичних партіях. При розгляді питань участі іноземців у публічному житті їх країн проживання держави – 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 проблеми заборони політичних партій.

---

<sup>6</sup> ETS no. 144.

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 людини і основоположних свобод – Конвенції, яка є не лише інструментом міжнародного права, але також «конституційним інструментом європейського публічного порядку»<sup>18</sup>,

<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.

<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>>.

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 взагалі 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 захищає право об'єднуватися у політичні партії як складову загальної свободи зборів та об'єднань\*\*:

*«1. Кожен має право на свободу мирних зібрань та на свободу об'єднання 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 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».*

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. Кожен 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.*

---

\* Офіційний переклад Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передає термін «freedom of expression» саме як «свобода вираження поглядів» (див.: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Конституція України (з предметними матеріалами). – Харків: Інтеллект-Прогрес, 2007. – С.503-520). Стаття 34 Конституції України поруч із «свободою думки і слова» стверджує «право на вільне вираження своїх поглядів і переконань» (прим. ред.).

<sup>19</sup> ETS no. 177.

<sup>20</sup> ETS no. 144.

\*\* Офіційний переклад Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (із поправками, внесеними Протоколом № 11), ратифікованої Україною 17 липня 1997 року (разом із протоколами №№ 1, 4, 6, 7, 11-14), див.: Конвенція про захист прав і основних свобод людини // Конституція України (з предметними матеріалами). – Харків: Інтеллект-Прогрес, 2007. – С.503-558 (прим. ред.).

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 і 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».

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...

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 "не-

<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.

обхідним 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 положень, зазначених Судом, до 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 правовим положенням, встановленим Судом, так само як підкорятися принципам законності та пропорційності<sup>24</sup>.

## КОНКРЕТНІ ПИТАННЯ

### *а. Реєстрація політичних партій*

10. Вже згадане дослідження щодо 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 статтями 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>.

### *б. 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 стату-

---

<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.

су 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 з прав людини. Як ствердив Європейський Суд з прав людини, Конвенція вимагає, щоб втручання у здійснення цих прав було оцінене мірою того, «що необхідне демократичному суспільству». Таким чином, єдиним видом необхідності, який виправдовує втручання у будь-яке з цих прав, є те, 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 розглядатись як опозиційна 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 можливе 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>

<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

«Про участь мешканців-іноземців у 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 шляхом таємного голосуванням в умовах, які забезпечуватимуть вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу».*

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 це 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 з 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. Дірксенем та В. Шустером, доповідачами).

<sup>30</sup> CDL-EL (2002) 1, ch. 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».

**ВИСНОВОК**  
**ЩОДО ЗАБОРОНИ**  
**ФІНАНСОВИХ ВНЕСКІВ ПОЛІТИЧНИМ ПАРТІЯМ**  
**ІЗ ІНОЗЕМНИХ ДЖЕРЕЛ**  
ухвалений Венеціанською Комісією на 66 пленарній сесії  
(Венеція, 17-18 березня 2006 року)  
на основі коментарів  
пана Кестутіса ЛАПІНСКАСА (член Комісії, Литва)  
пана Ганса-Гайнріха ФОГЕЛЯ (член Комісії, Швеція)

**I. Вступ**

1. 13 грудня 2005 року Перша палата Європейського Суду з прав людини звернулася із запитом до Венеціанської Комісії щодо підготовки висновку про проблему отримання політичною партією фінансових внесків з-за кордону. Запит складався з двох питань:

1. Чи держави-члени Ради Європи, як правило, забороняють або обмежують фінансування політичних партій іноземними політичними партіями? Якщо так, то які країни застосували такий захід?

2. До яких меж заборона фінансування політичної партії іноземними політичними партіями може розглядатися як «необхідна у демократичному суспільстві» відповідно до статті 11 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод? Чи не є необхідним у цьому разі прийняти спеціальний підхід стосовно фінансування політичної партії, заснованої у державі-члені ЄС, партією з іншої держави-члена ЄС?

2. Венеціанська Комісія доручила пп. К.Лапінскасу та Г.-Г.Фогелю підготувати відповідь на зазначений вище запит.

3. Цей висновок заснований на національному законодавстві, попередніх доповідях Венеціанської Комісії щодо політичних партій<sup>1</sup> та інших матеріалах досліджень, які зосереджувалися на проблемі фінансування політичних партій. Частина інформації доступна на веб-сайтах.

4. Цей текст був ухвалений Венеціанською Комісією на її 66 пленарній сесії (Венеція, 17-18 березня 2006 року).

---

<sup>1</sup> *Документи*: CDL-INF (2000) 001 – Керівні принципи щодо заборони та розпуску політичних партій та подібних заходів, ухвалені Венеціанською Комісією на 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 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 58 пленарній сесії (Венеція, 12-13 березня 2004 року).

## II. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБОРОНИ ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ІНОЗЕМНИМИ ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ У ДЕРЖАВАХ – ЧЛЕНАХ РАДИ ЄВРОПИ

### а. Національне законодавство щодо фінансування політичних партій

5. Дослідження, проведене Комісією, показало, що 28 держав-членів Ради Європи забороняють або суттєво обмежують іноземні пожертви для політичних партій, а 16 не накладають жодних подібних обмежень<sup>2</sup> (див. таблицю нижче). Додаток дає більш детальну інформацію на цю тему.

6. Регулювання щодо політичних партій суттєво відрізняється від країни до країни. Законодавчі рамки щодо партій як особливого типу об'єднань значною мірою засновані на національній історії, політичних традиціях та практиці, і дуже важко зробити однозначний висновок щодо переваг чи недоліків кожної системи.

7. Наприклад, у «старих демократях» існує широкий спектр підходів до фінансування партій: від повної відсутності регулювання щодо фінансування політичних партій (наприклад, у Швейцарії) до конкретно встановленої заборони на іноземні внески та пожертви, як у Франції («*Aucun candidat ne peut recevoir, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger*»<sup>\*</sup> (Виборчий кодекс (2005), стаття L52-8)). Деякі країни, хоча й забороняють такі внески в принципі, роблять конкретні винятки та дозволяють фінансування з-за кордону, якщо воно походить з держав-членів Європейського Союзу (ЄС). Такі винятки існують, наприклад, в іспанському законодавстві («*внески для політичних партій з боку інших держав чи інших публічних іноземних органів заборонені, за винятком субсидій, які надаються Європейським Парламентом*»), у Німеччині («*Партіям не дозволяється отримувати такі внески: <...> 3. Внески з-поза території застосування цього Закону, окрім випадків, коли ці внески надаються партії безпосередньо від німецьких громадян, як це визначено Основним Законом, громадян Європейського Союзу чи від комерційних підприємств, понад 50 відсотків акцій яких належать німцям, як це визначено Основним Законом, чи громадянам Європейського Союзу, чи чий головне правління розміщене у державі-члені Європейського Союзу це внески для партій національних меншин з їх країн походження, які надаються їм від держав, що межують з Федеративною Республікою Німеччини та в яких проживають члени їх етнічної спільноти; або це внески розміром не більш як 1.000 євро від іноземця*» (Закон про політичні партії (2002), стаття 25), і частково – у Сполученому Королівстві (крім Північної Ірландії). Швеція не має встановленого на рівні закону контролю над обмеженнями фінансування партій, а її політика заснована на

<sup>2</sup> Жодних надійних даних не було знайдено стосовно ситуації у Ліхтенштейні та Монако.

<sup>\*</sup> «Жоден кандидат не може прямо чи опосередковано отримати, незалежно від призначення витрат, внесок чи матеріальну допомогу від іншої країни чи від фізичної особи іноземного права» (франц. – прим.ред.).

добровільній згоді, а не на законодавстві держави. В інших країнах, таких як Кіпр, іноземні внески не заборонені<sup>3</sup>.

8. Правове регулювання у Центральній та Східній Європі також дуже різноманітне. Можна стверджувати, що через свою недавню історію більшість країн цієї географічної зони дуже чутливі до зовнішнього політичного впливу. З цієї причини процес розбудови національних держав чи лібералізація приводить до специфічного регулювання стосовно фінансування політичних сил із іноземних джерел. Регулювання стосовно іноземних пожертв в основному обмежувальні і заборонні, тобто вони обмежують іноземні пожертви як у кількісних, так і в якісних термінах. Це особливо справедливе для нових демократичних країн, які виникли на пострадянському просторі, таких як Вірменія, Азербайджан, Грузія та Молдова. Російська Федерація також забороняє будь-який вид іноземних пожертв для її політичних партій.

9. Тим не менше існують деякі винятки, особливо у Центральній Європі: іноземні пожертви не заборонені у Боснії і Герцеговині (цей виняток пояснюється важливою роллю міжнародної допомоги у післявоєнній відбудові Боснії і Герцеговини), Чеській Республіці та Угорщині.

10. Дуже часто країни, які забороняють фінансування з-за кордону, вживають цього заходу для того, щоб не допустити впливу інших держав на своє внутрішнє політичне життя. У політичній історії ХХ століття є приклади, коли деякі держави фінансово підтримували політичних опонентів урядів в інших країнах. У цьому контексті зовнішнє фінансування політичних партій викликає найбільш ворожу критику. Після російської революції 1917 року Ленін заснував Комуністичний Інтернаціонал (Комінтерн), який служив, серед інших функцій, знаряддям надання коштів та інших форм допомоги комуністичним партіям у всьому світі. У тридцяті роки ХХ століття гітлерівський режим використовував міжпартійні зв'язки для експорту нацизму та проведення кампаній переворотів, особливо у Центральній Європі. «Холодна війна» створювала сприятливу атмосферу як для СРСР, так і для США, які використовували фінансову підтримку з метою експорту ідеологічного та політичного впливу. Тодішні наддержави субсидували уряди та надавали фінансову підтримку партизанським рухам і політичним партіям «відповідного» спрямування. На цю мету виділялися колосальні кошти, а за гроші можна було купити навіть найбільш неправдоподібного ідеологічного «партнера». Після падіння Берлінської стіни деякі країни далі побоювалися, що зовнішнє фінансування могло б підтримувати, наприклад, ісламістські партії чи інші політичні рухи, які створюють загрозу територіальній цілісності чи іншим конституційним принципам. Деякі з нових демократій у Центральній та Східній Європі виправдовують обмеження зовнішнього фінансування, аргументуючи тим, що це може призводити до спотворень у виборчому процесі: наприклад, внаслідок економічних проблем партії, що отримують підтрим-

---

<sup>3</sup> Див. також: Ingrid van Biezen, Financing political parties and election campaigns guidelines. Integrated project "Making democratic institutions work", Council of Europe publishing, December 2003.

ку з-за кордону, матимуть перевагу у передвиборній агітації порівняно з іншими національними партіями, які такої підтримки не мають.

11. У деяких країнах поточна ситуація змінюється завдяки їх інтеграції до ЄС. Деякі нові держави-члени Європейського Союзу переглядають власне регулювання щодо політичних партій, щоб повністю відповідати вимогам Римського договору (див. частину IV цієї доповіді). Наприклад, 23 серпня 2004 року парламент Литви ухвалив новий закон про фінансування та фінансовий контроль політичних партій та політичних кампаній, відповідно до якого заборона на пожертви, що походять з-за кордону, була частково послаблена: приватним юридичним особам держав-членів НАТО чи ЄС, зареєстрованим у Литві, було надане право фінансувати політичні партії. Відповідно до нового закону фінансовими джерелами для політичних партій є членські внески, державні субсидії, доходи від іншої діяльності політичної партії, внески від міжнародних організацій (членом яких є Литва чи литовська політична партія) та пожертви (стаття 7). Відповідно до статті 12, єдиними суб'єктами, які мають право надавати пожертви політичним партіям, є фізичні особи (громадяни Литви, громадяни інших держав-членів ЄС, які постійно проживають у Литві, інші особи, які постійно проживають у Литві, та особи без громадянства) та юридичні особи (приватні юридичні особи, зареєстровані у Литві, у капіталі яких відсутня частка державної чи муніципальної власності, або приватні юридичні особи держав-членів НАТО чи ЄС, зареєстровані у Литві). Подібна тенденція існує у низці інших нових держав – членів ЄС.

12. Наведена нижче таблиця ілюструє існування формальної заборони іноземних пожертв (що включає пожертви від іноземних держав, іноземних громадян та іноземних юридичних осіб).

*Держави – члени РЄ / Заборона іноземних пожертв (що включає пожертви від фізичних та юридичних осіб)*

1	Албанія	+	9	Хорватія	+
					<i>(проте легко обійти цю заборону на іноземні пожертви)</i>
2	Андорра	+	10	Кіпр	-
3	Вірменія	+	11	Чеська Республіка	-
4	Австрія	-	12	Данія	-
5	Азербайджан	+	13	Естонія	+
6	Бельгія	-	14	Фінляндія	-
7	Боснія і Герцеговина	-	15	Франція	+
8	Болгарія	+	16	Грузія	+

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДЕМОКРАТИЧНИЙ ДОРОБОК У ГАЛУЗІ ВИБОРЧОГО ПРАВА

17	<b>Німеччина</b>	+	32	<b>Польща</b>	+
		<i>(за винятком пожертв від ЄС; пожертв, менших ніж 1000 €)</i>			
18	<b>Греція</b>	+	33	<b>Португалія</b>	+
19	<b>Угорщина</b>	-	34	<b>Румунія</b>	+
					<i>(за винятком матеріальних товарів від «парасолькових» міжнародних політичних організацій)</i>
20	<b>Ісландія</b>	+	35	<b>Російська Федерація</b>	+
21	<b>Ірландія</b>	+	36	<b>Сан Маріно</b>	-
22	<b>Італія</b>	-	37	<b>Сербія і Чорногорія</b>	+
23	<b>Латвія</b>	+	38	<b>Словаччина</b>	+
24	<b>Ліхтенштейн</b>	н.д.	39	<b>Словенія</b>	+
25	<b>Литва</b>	+	40	<b>Іспанія</b>	-
		<i>(за винятком юридичних осіб держав – членів ЄС і НАТО, зареєстрованих у Литві)</i>			<i>(заборона стосується тільки іноземних держав та публічних іноземних органів, за винятком інституцій ЄС)</i>
26	<b>Люксембург</b>	-	41	<b>Швеція</b>	-
27	<b>Мальта</b>	+	42	<b>Швейцарія</b>	-
					<i>(зовсім відсутнє регулювання)</i>
28	<b>Молдова</b>	+	43	<b>Колишня югославська республіка Македонія</b>	+
29	<b>Монако</b>	н.д.	44	<b>Туреччина</b>	+
30	<b>Нідерланди</b>	-	45	<b>Україна</b>	+
31	<b>Норвегія</b>	-	46	<b>Сполучене Королівство</b>	+
					<i>(за винятком Північної Ірландії)</i>

Заборона	Кількість держав	%
+	28	60,9
-	16	34,8
н.д.	2	4,3

#### в. Висновок

13. Розглянувши наведені вище дані, Комісія дійшла висновку, що кожен випадок заборони фінансування з іноземних джерел слід розглядати окремо. Належним чином слід розглянути політичну систему відповідної країни, її відносини з сусідами, її конституцію та конституційні цінності, а також загальну систему фінансування політичних партій. Повинні бути дотриманими широко визнані міжнародні чи регіональні правові документи та стандарти, такі як стаття 11 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

### III. ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПИТАННЯ ПРО ТЕ, ДО ЯКИХ МЕЖ ЗАБОРОНА ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ ІНОЗЕМНИМИ ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ МОЖЕ РОЗГЛЯДАТИСЯ ЯК «НЕОБХІДНА У ДЕМОКРАТИЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ» ВІДПОВІДНО ДО СТАТТІ 11 ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

14. Насамперед слід зазначити, що на своїй 46 пленарній сесії (9–10 березня 2001 року) Венеціанська Комісія ухвалила «Керівні принципи та доповідь щодо фінансування політичних партій (CDL-INF (2001) 8), відповідно до яких політичні партії можуть шукати та отримувати кошти через публічне чи приватне фінансування, і таким чином політичні партії можуть отримувати приватні фінансові пожертви, однак *«пожертви від іноземних держав чи підприємств, проте, повинні бути заборонені»*. Така заборона не повинна би перешкоджати фінансовим пожертвам від громадян цієї держави, які проживають за кордоном.

15. 8 квітня 2003 року Комітет Міністрів Ради Європи прийняв Рекомендацію Рес (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній»; її стаття 7 стверджує, що «держави повинні особливим чином обмежити, заборонити чи інакше врегулювати пожертви з боку іноземних жертводавців».

16. У багатьох країнах політичні партії страждають від корупції. Тому до встановлення стандартів було залучено організацію «*Transparency International*», яка у 2004 році видала «Стандарти TI щодо політичних фінансів та пільг». Четвертий стандарт пов'язаний з диверсифікацією доходів та обмеженням видатків: *«слід уважно розглянути переваги державного фінансування партій та кандидатів і заохочувати участь громадян через малі пожертви та членські внески. Слід розглянути також обмеження підтримки з боку корпорацій та з-за кордону, а також великих індивідуальних внесків. Для контролю за вимогами щодо політичного фінансування слід розглянути такі механізми, як обмеження видатків та субсидії на доступ до засобів масової інформації»*.

17. Загально визнано, що права та свободи людини становлять єдину гармонійну систему. У Європейській Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і в національних конституціях права та свободи будь-

якої особи взаємопов'язані з правами та свободами інших осіб. При здійсненні своїх прав та свобод кожна особа повинна дотримуватися основних правових актів (Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, національна конституція) та не повинна порушувати права та свободи інших людей. Часто виникають суперечності і навіть конфлікти між правами та свободами окремої особи та інтересами суспільства. У демократичній державі такі конфлікти розв'язуються шляхом збалансування різних інтересів; з цією метою може виникнути потреба обмежити здійснення прав та свобод людини.

18. Права на свободу об'єднання та свободу вираження поглядів, гарантовані статтями 10 та 11 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, можуть бути обмежені відповідно до закону та за умови, що ці обмеження необхідні у демократичному суспільстві для досягнення однієї із законних цілей, перелічених у Конвенції.

19. Поняття «необхідні у демократичному суспільстві», як воно тлумачиться Європейським Судом з прав людини, описане у його недавньому рішенні від 19 січня 2006 року: *The United Macedonian Organisation Ilinden and others v. Bulgaria* (Application no. 59491/00):

«57. Право утворити об'єднання є природною частиною права, встановленого статтею 11. (...) Шлях, яким національне законодавство плекає цю свободу, та його практичне застосування з боку влади показують стан демократії у відповідній країні. Звичайно, держави мають право забезпечити собі, щоб цілі та діяльність об'єднання були у відповідності з регулюванням, встановленим у законодавстві, проте вони повинні робити це способом, сумісним з їх зобов'язаннями щодо Конвенції, який підлягає перевірці органами Конвенції (див.: *Sidiropoulos and Others*, pp. 1614-15, § 40).

58. Хоча у контексті статті 11 Суд часто посилався на суттєву роль, яку відіграють політичні партії у забезпеченні плюралізму та демократії, проте об'єднання, утворені з іншою метою, включно з такими, які захищають культурний та духовний доробок, спрямовані на різні соціально-економічні цілі, проголошують чи навчають релігії, прагнуть до етнічної ідентичності чи захищають усвідомлення меншини, також важливі для належного функціонування демократії. Тому що плюралізм також заснований на щирому визнанні та повазі до різноманітності та динаміки культурних традицій, етнічних та культурних ідентичностей, релігійних вірувань, мистецьких, літературних та соціально-економічних ідей та понять. Гармонійна взаємодія осіб та груп з різними ідентичностями є суттєвою для досягнення суспільної згуртованості. Лише природним є те, що там, де функціонує здорове громадянське суспільство, участь громадян у демократичному процесі значною мірою досягається через їх належність до об'єднань, у яких вони можуть інтегруватися один з одним та колективно реалізувати спільні прагнення (див.: *Gorzelik and Others*, § 92).

59. Приймаючи, що запровадження принципу плюралізму неможливе без об'єднань, здатних вільно виразити свої ідеали та погляди, Суд також визнає, що захист поглядів та свобода їх вираження у сенсі статті 10 Конвенції є однією з цілей свободи об'єднань (див.: *Gorzelik and Others, cited above*, § 91). Зокрема, такий зв'язок особливо важливий там, де (...) втручання влади у справу об'єднання здійснюється, хоча б частково, у відповідь на його погляди та заяви (див.: *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden*, § 85 in fine).



60. Свобода вираження поглядів становить одну із суттєвих основ демократичного суспільства та одну з засадничих умов його прогресу та самореалізації кожної особи. Підпорядкована частині другій статті 10, вона застосовна не лише до «інформації» чи «ідей», які сприймаються прихильно або розглядаються як нешкідливі чи байдужі, але також до тих, які дратують, обурюють чи непокоїть. Такими є вимоги плюралізму, терпимості та широти поглядів, без яких немає «демократичного суспільства» (там же, § 86; а також: *Ceylan v. Turkey* [GC], no. 23556/94, § 32, ECHR 1999-IV, з подальшими посиланнями).

61. Тому винятки, встановлені у статті 11, слід тлумачити звужено; лише переконливі та неспростовні підстави можуть виправдати обмеження свободи об'єднань. При визначенні, чи існує необхідність у розумінні частини другої статті 11, держави мають лише обмежене поле для розсуду, яке йде поруч із суворим європейським наглядом, що охоплює як закон, так і рішення щодо його застосування, включно з прийнятими незалежними судами (див.: *Sidiropoulos and Others*, вказане вище.).

62. Коли Суд проводить розгляд, його завдання полягає не в тому, щоб замінити своїм баченням бачення відповідних національних органів влади, а скоріше здійснити перевірку з огляду на статтю 11 рішень, вироблених ними при здійсненні їх розсуду. Це не означає, що він повинен обмежити себе встановленням того, чи держава-відповідач здійснює свій розсуд розумно, уважно та з добрими намірами; він повинен розглядати оскаржене втручання у світлі усієї справи і визначити, чи воно було «пропорційним до поставлених законних цілей» і чи аргументи, наведені національною владою, є «відповідними і достатніми». Діючи таким чином, Суд повинен переконатися, що національна влада застосувала стандарти, узгоджені з принципами, що містяться у статті 11, і, більше того, що вона застосувала свої рішення на прийнятній оцінці відповідних фактів (там же).

20. Дійсно, спосіб, у який застосовуються ці загальні принципи у будь-якому конкретному випадку, залежить від національного регулювання, насамперед від національної конституції, тобто від того, як ці «переконливі і неспростовні міркування» та «відповідні і достатні аргументи» описані у національній конституції та відповідних законах.

21. Більш детальний аналіз положень національного законодавства, наведений у Додатку 1, показує широку множину причин, які обґрунтовують заборони отримання пожертв від іноземних політичних партій. Як виявляється, усі ці причини глибоко вкорінені у політичному та конституційному досвіді європейських країн та у їх специфічній історії.

22. Однією з таких причин є практика міжнародної політики правих та лівих екстремістських партій у роки між двома світовими війнами. Іншою причиною є подібний досвід протягом років «холодної війни» та поляризація між західним світом, з одного боку, та східним – з іншого. Третьою причиною є існування або острах сепаратистських рухів. Четвертою причиною – останньою і цілком іншою – є підвищення рівня публічного фінансування політичних партій та бажання втримати будь-які надані кошти в країні.

23. Проте Додаток 1 також свідчить, що існує багато країн, які не забороняють пожертви від іноземних політичних партій (наприклад, Австрія, Бельгія, Данія, Фінляндія). Причини цієї позиції встановити важче. У деяких країнах, в яких повністю відсутні положення про заборону, пояснення такої відсутності полягає, безумовно, в тому, що в них ніколи не виникало необ-

хідності запровадження такої заборони. Проте здається, що інші країни умисно уникають запровадження законодавства щодо заборони для того, щоб політично полегшити свою власну підтримку політичних рухів у Третньому світі. Нарешті, виявляється, що третя група країн уникає регулювання через потенційну складність будь-якого подібного законодавства, бо тоді слід брати до уваги багато форм цілком законної та прийнятної співпраці політичних партій в рамках Парламентської Асамблеї Ради Європи та ОБСЄ, Європейського Парламенту та регіональних організацій співробітництва, таких як, наприклад, Північна Рада.

#### IV. ПРИЙНЯТТЯ ОСОБЛИВОГО ПІДХОДУ СТОСОВНО ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ, ЗАСНОВАНОЇ У ДЕРЖАВІ – ЧЛЕНІ ЄС, ПАРТІЄЮ З ІНШОЇ ДЕРЖАВИ – ЧЛЕНА ЄС

24. Що стосується особливого підходу щодо дозволу фінансувати політичну партію, засновану в державі-члені ЄС політичною партією з іншої держави-члена ЄС, Комісія вважає, що такий підхід обґрунтований та прийнятний з огляду на конкретну й особливу природу Європейського Союзу. Слід брати до уваги той факт, що правова система Європейського Союзу відрізняється від міжнародного публічного права, яке сформоване в основному шляхом укладення міжнародних договорів. Наприклад, у своєму рішенні від 5 лютого 1963 року (26/62, *Van Gend & Loos*) Європейський Суд\* дійшов висновку, що «Спільнота утворює новий правовий порядок... на користь якої держави повинні обмежити свої суверенні права, хоч і в обмежених сферах, до числа суб'єктів якого належать не лише держави – члени, але і їх громадяни».

25. Римський Договір у своїй статті 191 передбачає, що:

*«Політичні партії на європейському рівні важливі як фактор інтеграції всередині Союзу. Вони сприяють формуванню європейської свідомості та вираженню політичної волі громадян Союзу.»*

*Рада, діючи відповідно до процедури, зазначеної у статті 251, повинна надати правила, які регулюють політичні партії на європейському рівні, та, зокрема, правила стосовно їх фінансування»*

26. У цьому контексті слід мати на увазі, що цілком недавно Європейський Союз прийняв Європейський регламент (ЄС) № 2004/2003 Європейського Парламенту та Ради ЄС\*\* від 4 листопада 2003 року щодо правил, які регулюють політичні партії на європейському рівні та норм стосовно їх фінансування<sup>4</sup>, разом із Рішенням Бюро Європейського Парламенту від 29 березня 2004 року, яке встановлює процедури імплементації Регламенту (ЄС) № 2004/2003<sup>5</sup>.

---

\* Європейський Суд (European Court of Justice), який слід відрізнити від Європейського Суду з прав людини (European Court on Human Rights), є вищим судовим органом у системі права Європейського Союзу (прим. ред.).

\*\* В оригіналі – «*Council of Europe*» (Рада Європи), що слід вважати опискою, оскільки Рада Європи не має відношення до структур Європейського Союзу. Слід мати на увазі, що саме Рада Європейського Союзу (*Council of EU*) є одним з органів, уповноваженим приймати регламенти та інші нормативні акти вторинного права Європейського Союзу.

<sup>4</sup> Official Journal of the European Union (OJ) 2003 L 297/1.

<sup>5</sup> OJ 2004 C 155/1.

Шлях до прийняття цих положень був нелегким<sup>6</sup>, це законодавство значною мірою є компромісом, з яким може бути нелегко мати справу в майбутньому. Положення щодо взаємодії фінансування на рівні ЄС, з одного боку, та на національному рівні – з іншого нечисленні та відносно прості: стаття 6 Регламенту № 2004/2003 стверджує, що внески від політичних партій, які є членами політичної партії на європейському рівні, повинні бути допустимими, проте не можуть перевищувати 40% річного бюджету партії. Відповідно до статті 7 того ж Регламенту кошти, отримані політичною партією на європейському рівні із загального бюджету ЄС чи з будь-якого іншого джерела, не можуть використовуватися для прямого чи непрямого фінансування інших політичних партій і, зокрема, національних політичних партій, що і далі повинно регулюватися національним правом. «*Travaux préparatoires*»<sup>\*</sup> не деталізують підстави цих положень, проте розумно припустити, що керівним принципом було провести якомога чіткішу і здійсненну межу між бюджетною сферою ЄС, з одного боку, та бюджетними сферами держав – членів та їх політичних партій – з іншого. Немає вказівок на те, що положення статей 6 та 7 Регламенту були запроваджені для досягнення конкретних політичних цілей. Проте прийняття й існування Регламенту № 2004/2003 підкреслює, що співпраця та до певної міри інтеграція існуючих фінансових систем є не лише неунікною, але й суттєво необхідною для функціонування політичних партій як демократичних інституцій як на національному рівні, так і на рівні Союзу, коли вона переходить у міжнародну співпрацю.

27. Іншим питанням, яке виникає стосовно фінансування політичних партій з іноземних джерел, є його вплив на вільний рух капіталів, як це закріплено у статті 56 ff. Договору про заснування Європейського Співтовариства (ЄСП)<sup>\*\*</sup>. Стаття 56 стверджує:

1. У рамках положень цього розділу усі обмеження на рух капіталу між державами – членами, а також між державами – членами і третіми країнами мають бути заборонені.

2. У рамках положень цього розділу усі обмеження на платежі між державами – членами, а також між державами – членами і третіми країнами мають бути заборонені.

28. Стаття 56 Договору ЄСП не визначає терміна «рух капіталу», проте це поняття застосовне у принципі до будь-якого переміщення коштів між державами-членами. Більше того, відповідно до усталеної судової практики<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Пор. дискусію щодо пропозицій Комісії COM (2000) 898 final та COM (2003) 77, наведену у PreLex-database of the EU та Special Report No 13/2000 Суду ЄС аудиторів видатків політичних груп Європейського Парламенту, разом із відповідями Європейського Парламенту, OJ 2000 C181/1.

<sup>\*</sup> Підготовчі роботи (франц. – прим.ред.).

<sup>\*\*</sup> У праві Європейського Союзу розрізняють поняття «Європейський Союз» (European Union, EU) та «Європейське Співтовариство» (European Community, EC). Ми тут передаємо цю відмінність зрозумілими аббревіатурами «ЄС» та «ЄСП» (Прим.ред.).

<sup>7</sup> Див. рішення 4/6/02, Commission v. Portugal, C-367/98, ECR 2002, p. I-4731, § 37; Commission v. France, C-483/99, ECR 2002, p. I-4781, § 36, та Commission v. Belgium, C-503/99, ECR 2002, p. I-4809, §37, а також рішення 13/5/03, Commission v. Spain, C-463/00, ECR 2003, p. I-4581, §52, та Commission v. UK, C-98/01, ECR2003, p. I-4641, § 39, як і рішення 16/3/99, Trummer&Mayer, C-222/97, ECR 1999, p. I-1661, §§20, 21.

Європейського Суду, для визначення терміна «рух капіталу» можуть бути використані Директива Ради 88/361/ЕЕС<sup>8</sup> та її Додаток 1. Додаток 1 дає *невичерпний* перелік рухів капіталу, захищених Договором ЄСп, який включає дари та пожертви (пункт XI.B) і платіжні засоби будь-якого виду (пункт XII.B), тобто категорії, які можуть бути застосовані до фінансування політичних партій іноземними політичними партіями.

29. Свобода переміщень капіталу є фундаментальною свободою, передбаченою Договором, тобто є первинним і прямо застосовним<sup>9</sup> правом Договору. Відповідно до усталеної судової практики Європейського Суду, воно застосовується навіть до питань, які для кожної держави-члена є предметом власного регулювання відповідно до прямих положень Договору<sup>10</sup>. Це означає, що фінансування політичних партій повинно поважати цей принцип, навіть якщо повноваження Європейської Спільноти у галузі політичних партій обмежується регулюванням політичних партій на європейському рівні<sup>11</sup>.

30. Вільний рух капіталу як фундаментальний принцип Договору може бути обмежений лише у двох відношеннях: Спільнотою або національним законодавством, що виправдовується винятками, які явним чином містяться у Договорі (наприклад, стаття 58 (1) Договору ЄСп, яка передбачає можливість для держав-членів «вживати заходів, які виправдані з підстав публічної політики чи публічної безпеки»), та вищими вимогами загального інтересу, розробленими Європейським Судом на основі Договору<sup>12</sup>.

31. Проте такі заходи повинні відповідати статті 58 (3) Договору ЄСп, не бути заходом свавільної дискримінації чи замаскованим обмеженням вільного руху капіталу і платежів, визначеного у статті 56. У цьому контексті слід нагадати, що будь-які винятки з права Договору ЄСп про вільний рух капіталу повинні тлумачитися у вузький спосіб<sup>13</sup>. Тому відповідно до права Спільноти заборона фінансування з джерел з інших держав-членів прийнятна лише через зазначені вище обставини.

## V. ВИСНОВКИ

32. Що стосується різних підходів у державах-членах до проблеми фінансування політичних партій у цілому, не може бути однієї відповіді на питання, наскільки заборона фінансування політичної партії іноземною полі-

---

<sup>8</sup> Директива Ради 88/361/ЕЕС від 24 червня 1988 року щодо імплементації статті 67 Договору (*OJ L 178, 8.7.1988, p.5*).

<sup>9</sup> Див. рішення 14/12/95, *Sanz de Lera and others, joined cases C-163, 165 and 250/94, ECR 1995, p. I-4821*; *por. judgments of 23/02/95, Bordessa, joined cases C-358 and 416/93, ECR 1995, p. I-361*.

<sup>10</sup> Див., наприклад, згадані вище рішення 4/6/02, *Commission v. Portugal, C-367/98, §28*, та *Commission v. France, C-483/99, §44*, і рішення 1/6/99, *Konle, C-302/97, ECR 1999, p. I-3099, § 38*. Ці прецеденти стосуються системи власності на нерухомість, яка є предметом регулювання держав - членів відповідно до статті 295 Договору ЄС, проте вони можуть бути застосованими за аналогією до інших галузей компетенції держав - членів.

<sup>11</sup> Стаття 191 Договору ЄС.

<sup>12</sup> Європейський Суд у згаданих вище об'єднаних справах *C-358/93 and C-416/93 Bordessa, §21* вирішив, що обмежувальні заходи допустимі, якщо вони спрямовані на попередження «незаконної діяльності..., як відмивання грошей, торгівля наркотиками чи тероризм».

<sup>13</sup> Див. рішення у справі *Commission v. Belgium, C-503/99, § 47*, стосовно вимоги публічної безпеки як часткове відхилення від принципу вільного руху капіталу.

тичною партією може розглядатися як «необхідна у демократичному суспільстві». Старі законодавчі рішення, які накладають надто багато обмежень на політичні партії, прийняті у міжвоєнний час та під час «холодної війни», варто переглянути у світлі ситуації в Європі, як вона розвинулася протягом останніх 15 років. Одним з аргументів на користь значно менш обмежувального підходу є досвід співпраці політичних партій з багатьма наднаціональними організаціями та інституціями сучасної Європи. Співпраця цього типу є «необхідною у демократичному суспільстві». Не очевидно, що це ж можна сказати про встановлення перешкод співпраці шляхом обмеження чи заборони розумних фінансових взаємозв'язків між політичними партіями у різних країнах чи на національному рівні, з одного боку, та на європейському чи регіональному рівні – з іншого. Стосовно Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод факт існування фінансових взаємозв'язків між політичними партіями не може само собою виправдовувати зниження рівня захисту прав людини.

33. Може існувати низка причин для заборони внесків від іноземних політичних партій. Така заборона може розглядатися як необхідна у демократичному суспільстві, наприклад, якщо фінансування з іноземних джерел:

- використовується для підтримки цілей, несумісних з конституцією і законами країни (наприклад, іноземна політична партія пропагує дискримінацію та порушення прав людини);
- підриває чесність чи недоторканність політичної конкуренції, чи призводить до спотворень у виборчому процесі, чи становить загрозу національній територіальній цілісності;
- є складовою міжнародних зобов'язань держави;
- перешкоджає чутливому демократичному розвитку.

34. Для того, щоб встановити, чи заборона фінансування з-за кордону є проблематичною у світлі статті 11 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, кожен конкретний випадок слід розглядати окремо як у контексті загального законодавства про фінансування партій, так і міжнародних зобов'язань держави, а серед останніх – тих, які впливають з членства у Європейському Союзі.

## ДОДАТОК

### *Заборона внесків з іноземних джерел у державах - членах Ради Європи*

№	Держава - член Ради Європи	Заборона отримання внесків з іноземних країн (+)	ДЖЕРЕЛО ПРАВА (дата останніх виявлених змін)
1	Албанія	+	<b>Закон про політичні партії (2002)</b> Фінансова допомога від іноземних країн, яка надається як публічними, так і приватними суб'єктами, заборонена. Органом, відповідальним за фінансовий контроль політичних партій, визначено Державний департамент аудиту (Розділ III).

№	Держава - член Ради Європи	Заборона отримання внесків з іноземних країн (+)	ДЖЕРЕЛО ПРАВА (дата останніх виявлених змін)
2	Андорра	+	<i>Funding of Parties and Election Campaigns, Stockholm: IDEA, 2003, 246 p.</i> (вказане джерело: Закон No. 2/2001 від 15 грудня 2000 року про фінансування виборів)
3	Вірменія	+	<b>Закон про партії (2002)</b> 1. Партії мають право отримувати внески у формі майна чи коштів від фізичних осіб, громадських об'єднань та публічних фондів, інших юридичних осіб. 2. Не дозволяється отримувати внески від: <...> 7) іноземних держав, іноземних громадян та юридичних осіб, а також юридичних осіб, якщо іноземна участь у статутному (акціонерному, вкладеному) капіталі відповідної юридичної особи становить більше ніж 25 відсотків; 8) міжнародних організацій та міжнародних громадських рухів; <...> (стаття 25).
4	Австрія	-	<b>Федеральний закон про діяльність, фінансування та передвиборну агітацію політичних партій (Parteiengesetz - Part G)</b> BGBl. Nr. 404/1975 idF BGBl. I Nr. 71/2003
5	Азербайджан	+	<b>Закон про політичні партії</b> Фінансування діяльності політичних партій іноземними державами, а також юридичними і фізичними особами іноземних держав забороняється (стаття 17).
6	Бельгія	-	<b>Закон від 4 липня 1989 року про обмеження і контроль за виборчими видатками, здійсненими на виборах до федеральних палат, а також про фінансування та публічну фінансову звітність політичних партій</b>
7	Боснія і Герцеговина	-	<b>Закон про фінансування партій</b> <b>Стаття 4 (Внески)</b> Юридичні та фізичні особи і приватні підприємці можуть надавати внески політичним партіям. Для цілей цього Закону

№	Держава - член Ради Європи	Заборона отримання внесків з іноземних країн (+)	ДЖЕРЕЛО ПРАВА (дата останніх виявлених змін)
			<p>внеском для політичної партії також є будь-яка пожертва, надана політичній партії, безоплатні послуги для партії або надання послуг для партії чи постачання товарів для партії за умов, які забезпечують переваги партії порівняно з іншими отримувачами послуг юридичних чи фізичних осіб і приватних підприємців або покупців продукції таких осіб.</p> <p>Юридична чи фізична особа або приватний підприємець, який надає послуги партії чи постачає їй товар, повинен надати партії квитанцію безвідносно до того, хто є платником за послуги чи яка ціна товару, і незалежно від того, чи послуга була надана або товар був поставлений безоплатно.</p> <p>Робота для партії, виконана громадянами, повинна у принципі бути безоплатною. Благодійні платежі та послуги, надані членами партії на некомерційній основі і, як правило, звільнені від оподаткування, не повинні зараховуватися як дохід.</p>
8	Болгарія	+	<p><b>Акт про політичні партії (1998)</b></p> <p>(2) Політичні партії не можуть отримувати допомогу, внески та спадщину від іноземних держав та організацій, а також від анонімних джерел. Вони можуть отримувати внески від іноземних громадян розміром до 500 доларів США, якщо це пожертва однієї особи, та до 2000 доларів США, якщо це пожертва групи осіб. Від тієї ж особи чи тієї ж групи осіб протягом календарного року не може бути отримано більше одного внеску.</p> <p>(3) Політичні партії не можуть фінансуватися підприємствами, органами та організаціями (стаття 17).</p>
9	Хорватія	+ (проте легко обійти цю заборону на іноземні внески)	< <a href="http://www.gong.hr/eng/gong.asp?cat=1&amp;subcat=6&amp;cl=670">http://www.gong.hr/eng/gong.asp?cat=1&amp;subcat=6&amp;cl=670</a> >

№	Держава - член Ради Європи	Заборона отримання внесків з іноземних країн (+)	ДЖЕРЕЛО ПРАВА (дата останніх виявлених змін)
10	Кіпр	-	<i>Funding of Parties and Election Campaigns, Stockholm: IDEA, 2003, 246 p.</i>
11	Чеська Республіка	-	<b>Закон про політичні партії та політичні рухи</b> Партії чи рухи не можуть отримувати будь-які роботи чи пожертви від <...> іноземних юридичних осіб, за винятком політичних партій та фондів (стаття 19 (h)).
12	Данія	-	<i>Funding of Parties and Election Campaigns, Stockholm: IDEA, 2003, 246 p.</i>
13	Естонія	+	<b>Акт про політичні партії (2003)</b> Тільки членські внески, встановлені статутом про утворення політичної партії, асигнування з державного бюджету, отримані відповідно до цього Акта, пожертви від фізичних осіб та дохід, отриманий від активів політичної партії, є джерелами активів і коштів політичної партії (стаття 12 <sup>1</sup> (1)); політичні партії не повинні отримувати анонімні або таємні пожертви (стаття 12 <sup>1</sup> (2)); політичні партії <u>не повинні отримувати анонімні пожертви чи пожертви від юридичних осіб</u> . Якщо можливо, політичні партії повинні повертати такі внески жертводавцям. Якщо такої можливості немає, політичні партії повинні передавати ці внески до державного бюджету протягом десяти днів, де вони додаються до коштів, які будуть надані політичним партіям з державного бюджету у наступному бюджетному році (стаття 12 <sup>3</sup> (4)).
14	Фінляндія	-	<b>Акт про політичні партії</b> (1969, зі змінами, недоступними англійською мовою); <b>Акт про відкритість фінансування виборів</b> (414/2000); <i>Funding of Parties and Election Campaigns, Stockholm: IDEA, 2003, 246 p.</i>
15	Франція	+	<b>Виборчий кодекс (2005) (стаття L52-8)</b> 4. Жоден кандидат не може прямо чи опосередковано отримувати, незалежно від призначення витрат, внесок чи матеріальну допомогу від іншої країни чи від фізичної особи іноземного права



№	Держава - член Ради Європи	Заборона отримання внесків з іноземних країн (+)	ДЖЕРЕЛО ПРАВА (дата останніх виявлених змін)
			Закон № 88-227 від 11 березня 1988 року про фінансову прозорість політичного життя (стаття 11-4 (5)).
16	Грузія	+	<p><b>Закон про політичні партії (статті 25, 29, 31, 32, 33, 34) та Єдиний виборчий кодекс (стаття 47) (2002)</b></p> <p>До фонду передвиборної агітації не можуть прийматися такі внески: а) від інших держав; б) від фізичних та юридичних осіб інших держав; с) від осіб без громадянства; d) від міжнародних організацій та рухів; e) від неприємницьких товариств та релігійних організацій; f) від грузинських підприємницьких товариств, в яких є державна частка.</p>
17	Німеччина	+ (крім внесків від ЄС; пожертв, менших від 1000 €)	<p><b>The Law on Political Parties (Party Law) (2002)</b> <b>Article 25. Donations</b> &lt;...&gt;</p> <p>(2) Партії не можуть приймати такі пожертви:</p> <p>1. Пожертви від публічних корпорацій, парламентських фракцій і груп, а також від фракцій і груп у муніципальних органах;</p> <p>2. Пожертви від політичних фондів, корпоративних утворень, асоціацій осіб та фондів, які відповідно до їх статутів, засновницьких документів чи інших норм і правил, а також відповідно до чинної діяльності, призначені виключно і безпосередньо для неприбутковості, благодійності або церковних цілей (параграфи 51-68 податкового закону);</p> <p>3. <u>Пожертви з-поза сфери дії цього Закону, крім випадків, коли:</u></p> <p>а. ці пожертви надходять партії безпосередньо з майна <u>німецьких громадян</u>, як це визначено Основним Законом, громадян Європейського Союзу або підприємства, понад 50 відсотків акцій якого належить німцям, як це визначено Основним Законом, або громадянам Європейського Союзу, або основне місце перебування якого знаходиться у державі-члені Європейського Союзу;</p>

№	Держава - член Ради Європи	Заборона отримання внесків з іноземних країн (+)	ДЖЕРЕЛО ПРАВА (дата останніх виявлених змін)
			<p>b. це пожертви партіям національних меншин у їх країнах походження, які надаються їм із держав, що межують з Федеративною Республікою Німеччини і в яких живуть члени їх етнічної спільноти, або</p> <p>c. це пожертви <u>від іноземців, не більші від 1.000 євро.</u></p> <p>4. Пожертви від професійних об'єднань, які були надані їм за умови, що вони будуть скеровані до політичної партії.</p> <p>5. Пожертви від підприємств, які перебувають повністю або частково у державній власності або публічно адмініструються чи управляються, якщо частка держави перевищує 25 відсотків.</p> <p>6. Пожертви, які перевищують 500 євро, якщо жертводавець не може бути встановлений, або пожертви від анонімної третьої сторони, якщо вони були надіслані явно.</p> <p>7. Пожертви, які явно здійснені для партії в очікуванні або у відповідь на певні економічні чи політичні переваги.</p> <p>8. Пожертви, виклопотані третьою стороною всупереч платежу партії, якщо платіж перевищує 25 відсотків виклопотаної пожертви.</p> <p>&lt;...&gt;</p>
18	Греція	+	<p><b>Закон № 3023/2002</b></p> <p>1. Пожертви</p> <p>а) Обмеження на індивідуальні пожертви кандидатам чи політичним партіям</p> <p>Межі є такими:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 15.000 євро на рік для політичних партій.</li> <li>- 3.000 євро на виборчий період для кандидатів.</li> </ul> <p>Жертводавець, який перевищив цю величину, може зіткнутися з позбавленням волі до одного року та штрафом до 15.000 євро.</p> <p><u>Негрецьким громадянам, державним підприємствам, приватним компаніям, місцевим органам влади та власникам засобів масової інформації заборонено давати пожертви партіям.</u></p>

№	Держава - член Ради Європи	Заборона отримання внесків з іноземних країн (+)	ДЖЕРЕЛО ПРАВА (дата останніх виявлених змін)
			<p>b) Обмеження на корпоративні пожертви кандидатам чи політичним партіям</p> <p>Законодавство не дозволяє корпоративних пожертв, за винятком компаній, які є у повній власності політичних партій.</p> <p>(Джерело: <a href="http://www.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_greece.pdf">http://www.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_greece.pdf</a>).</p>
19	Угорщина	-	<p><i>Campaign Finance in Central and Eastern Europe: Lessons Learned and Challenges Ahead</i>, Jānis Ikstens, Ph.D.; Daniel Smilov, Ph.D.; Marcin Walecki, M.A. (2002)</p> <p><b>Закон 1990 року про діяльність і фінансове функціонування політичних партій</b></p> <p>Не застосовується жодних обмежень до пожертв іноземних громадян чи неприбуткових організацій.</p> <p>Партія не може отримувати майно і кошти від уряду іншої країни чи будь-які пожертви з анонімних джерел.</p>
20	Ісландія	+	<p><i>Country Reports on Political Corruption and Party Financing- ICELAND (by Kristján Guv Burgess, TI Contact in Iceland/Journalist Ágúst Þór Árnason) (2002)</i></p> <p>&lt;<a href="http://www1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_iceland.pdf">http://www1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_iceland.pdf</a>&gt;</p> <p>Єдиним обмеженням, відповідно до закону №62/1978, є те, що іноземці, іноземні інституції та посольства не можуть підтримувати політичні партії в Ісландії, підтримувати будь-яку публікацію, видану ними, та надавати пожертви чи товари ісландським партіям.</p> <p><i>Funding of Parties and Election Campaigns, Stockholm: IDEA, 2003, 246 p.</i></p>
21	Ірландія	+	<p>Політична партія не повинна отримувати іноземних пожертв. Іноземною жертвою є жертва від:</p> <p>(i) від фізичної особи (іншої, ніж громадянин Ірландії), яка проживає поза островом Ірландія, або</p>

№	Держава - член Ради Європи	Заборона отримання внесків з іноземних країн (+)	ДЖЕРЕЛО ПРАВА (дата останніх виявлених змін)
			(ii) корпоративного органу чи не корпоративної групи осіб, що не має офісу на острові Ірландія, з якого керується один або більше напрямів його основної діяльності (Розділ 23А(2)).
22	Італія	-	<p><i>Country Reports on Political Corruption and Party Financing-ITALY (by Maria Paola Ferretti) (2002)</i>  <a href="http://ww1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_italy.pdf">http://ww1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_italy.pdf</a>  <i>Funding of Parties and Election Campaigns, Stockholm: IDEA, 2003, 246 p.</i></p>
23	Латвія	+	<p><i>Funding of Parties and Election Campaigns, Stockholm: IDEA, 2003, 246 p.;</i>  <i>Campaign Finance in Central and Eastern Europe: Lessons Learned and Challenges Ahead</i>, Jānis Ikstens, Ph.D.; Daniel Smilov, Ph.D.; Marcin Walecki, M.A. (2002))  <b>Закон про фінансування партій, 2004.</b>                      Партіям заборонено отримувати пожертви від осіб без громадянства, іноземних чи анонімних джерел, релігійних організацій, державних чи муніципальних інституцій чи від підприємств з часткою держави у 50 чи більше відсотків.</p>
24	Ліхтенштейн	?	
25	Литва	+ (крім юридичних осіб держав – членів ЄС та НАТО, зареєстрованих у Литві)	<p><b>Закон про фінансування та фінансовий контроль політичних партій та політичних кампаній (2004)</b>                      Фінансовими джерелами для політичних партій є членські внески; державні субсидії; дохід від іншої діяльності політичної партії; внески від міжнародних організацій, членом яких є Литва або литовська політична партія; пожертви (стаття 7).                      Відповідно до статті 12 єдиними суб'єктами, які мають право надавати пожертви політичним партіям, є фізичні особи (громадяни Литви, постійні резиденти Литви, які є членами іншої держави – члена ЄС,</p>

№	Держава - член Ради Європи	Заборона отримання внесків з іноземних країн (+)	ДЖЕРЕЛО ПРАВА (дата останніх виявлених змін)
			інші постійні резиденти Литви та особи без громадянства) та юридичні особи (приватні юридичні особи, які зареєстровані у Литві і не мають державної чи муніципальної частки у їх акціонерному (пайовому) капіталі та контрольного пакету голосів у юридичній особі, належать тільки згаданим вище фізичним особам чи юридичним особам, зареєстрованим у Литві, чи приватним юридичним особам держав - членів НАТО чи ЄС).
26	Люксембург	-	
27	Мальта	+	<p><b>Акт про зовнішнє втручання (1 вересня 1982 року).</b></p> <p>Стаття 3. ... Іноземець не може правомірно проводити, здійснювати, утримувати, брати участь, допомагати чи підтримувати чи допускати будь-яку обмежену діяльність на Мальті. Для цілей цього Акта «обмежена діяльність» означає: [...] (b) надання у будь-який час політичній партії, особі, клубу чи подібній інституції або на їх користь безпосередньо або через посередника будь-яких грошей, обладнання чи інших матеріалів шляхом дарування чи іншим без еквівалентної за вартістю компенсації, за винятком книг та інших публікацій, призначених для продажу не виключно чи в основному на Мальті, якщо тільки таке надання не санкціоноване Моніторинговим Комітетом відповідно до цього Акта [...].</p>
28	Молдова	+	<p><b>Виборчий кодекс</b></p> <p>Пряме чи непряме фінансування, матеріальна підтримка у будь-якій формі передвиборної агітації кандидатів на виборах, а також підтримка виборчих конкурентів іншими державами, іноземними підприємствами, інституціями та організаціями, міжнародними та змішаними, а також фізичними особами, які не є громадянами Республіки Молдова, [забороняється] (стаття 36 (1)).</p>

№	Держава - член Ради Європи	Заборона отримання внесків з іноземних країн (+)	ДЖЕРЕЛО ПРАВА (дата останніх виявлених змін)
29	Монако	?	
30	Нідерланди	-	<i>Funding of Parties and Election Campaigns, Stockholm: IDEA, 2003, 246 p.</i>
31	Норвегія	-	<i>Funding of Parties and Election Campaigns, Stockholm: IDEA, 2003, 246 p.</i>
32	Польща	+	<b>Закон про політичні партії</b> (Стаття 25(1)) Політична партія може збирати фінансові ресурси виключно серед фізичних осіб з дотриманням положень частини другої (політичні партії не можуть отримувати будь-які фінансові ресурси від осіб без місця проживання [у Польщі] (за винятком польських громадян, що проживають за кордоном) та іноземних громадян (стаття 25(2)). Політична партія може отримувати державну субвенцію (при дотриманні певних умов) (стаття 28).
33	Португалія	+	<b>Закон про парламентські вибори (2002)</b> Політичні партії, кандидати та представники списків не можуть приймати жодних грошових внесків на цілі передвиборної агітації, які надходять від національних компаній або іноземних осіб чи організацій (стаття 76). <b>Financing of Political Parties and Election Campaigns (2003)</b> 1. Політичні партії не можуть отримувати грошові чи у натуральній формі пожертви або позики від національних та іноземних юридичних осіб, за винятком положень наступних частин. 2. Партії можуть отримувати позики від кредитних та фінансових інституцій. 3. Партії не можуть набувати товари чи послуги від громадян чи іноземців, національних та іноземних юридичних осіб за цінами, нижчими від ринкових цін. 4. Політичним партіям також заборонено отримувати чи приймати будь-які непрямі внески чи пожертви, включно з оплатою третіми сторонами будь-яких видатків, які мали б нести політичні партії, понад межі, встановлені статтею 4 (Стаття 5).

№	Держава - член Ради Європи	Заборона отримання внесків з іноземних країн (+)	ДЖЕРЕЛО ПРАВА (дата останніх виявлених змін)
34	Румунія	+ (крім матеріальних благ від «парасолькових» міжнародних політичних організацій)	<p><b>Закон про фінансування діяльності політичних партій та виборчих кампаній (1996)</b></p> <p>Пожертви від іноземних держав і організацій, а також від іноземних фізичних і юридичних осіб заборонені, за винятком пожертв, що складаються з матеріальних благ (товарів), необхідних для політичної діяльності, які не є виборчою пропагандистською літературою, отриманих від міжнародних політичних організацій, з якими відповідна політична партія афілійована, чи від партій, з якими здійснюється політична співпраця. Ці пожертви повинні бути опубліковані в «Monitorul Oficial» (офіційне видання Румунії) (стаття 6 (2)).</p>
35	Російська Федерація	+	<p><b>Федеральний закон № 175-ФЗ від 20 грудня 2002 року «Про вибори депутатів Державної Думи Національних Зборів Російської Федерації»</b></p> <p>Стаття 66. Виборчі фонди кандидатів, політичних партій, виборчих блоків</p> <p>&lt;...&gt;</p> <p>7. Не допускаються жодні пожертви до виборчих фондів кандидатів, політичних партій, виборчих блоків від:</p> <p>(1) іноземних держав та іноземних юридичних осіб;</p> <p>(2) іноземних громадян;</p>
36	Сан Маріно	-	<p><i>Funding of Parties and Election Campaigns, Stockholm: IDEA, 2003, 246 p.</i></p>
37	Сербія і Чорногорія	+	<p>&lt;<a href="http://www.transparentnost.org.yu/english/MEDIA/1708-e01.html">http://www.transparentnost.org.yu/english/MEDIA/1708-e01.html</a>&gt;</p> <p><b>Акт про фінансування політичних партій 1997 року</b> гарантує урядове фінансування і <u>забороняє іноземні пожертви</u>. Закон також обмежує пожертви від компаній, груп компаній та інших організацій до 50 середніх заробітних плат, однак не регулює пожертви від фізичних осіб. Анонімні пожертви допускаються, проте не можуть перевищувати три відсотки доходів партії за попередній рік. Якщо партія порушує цей закон, покарання лише трохи суворіше за осуд.</p>

№	Держава - член Ради Європи	Заборона отримання внесків з іноземних країн (+)	ДЖЕРЕЛО ПРАВА (дата останніх виявлених змін)
			Багато публічних дискусій дійшли висновку, що саме ці положення є причиною того, що нове законодавство досі не прийняте. Жодна партія, включно з правлячими партіями, не хоче бути змушеною оприлюднювати інформацію про свої доходи, не кажучи вже про те, щоб відкрито назвати своїх спонсорів.
38	Словаччина	+	<p><i>Ikstens J., Smilov D., Walecki M. Party and Campaign Funding in Eastern Europe: A Study of 18 Member Countries of the ACEEEO (paper, presented at the ACEEEO annual conference "Transparent Election Campaign Financing in the 21<sup>st</sup> Century"). Brijuni, 2001.</i></p> <p>Допускаються лише пожертви від фізичних осіб, які постійно проживають на території Словаччини, від юридичних осіб, заснованих на території Словаччини, чи від політичних партій чи рухів, зареєстрованих у Словаччині.</p>
39	Словенія	+	<p><i>Campaign Finance in Central and Eastern Europe: Lessons Learned and Challenges Ahead, Jānis Ikstens, Ph.D.; Daniel Smilov, Ph.D.; Marcin Walecki, M.A. (2002)</i></p>
40	Іспанія	- (заборона стосується тільки іноземних держав та публічних іноземних органів, за винятком інституцій ЄС)	<p>Пожертви політичним партіям іншими державами чи іншими публічними іноземними органами заборонені, за винятком субсидій, наданих Європейським Парламентом.</p> <p><b>Органічний закон 3/1987, від 2 липня, щодо фінансування політичних партій (2003)</b></p> <p>Стаття 6</p> <p>Політичні партії <u>можуть отримувати</u> цільові внески, які <u>надходять від іноземних громадян</u> відповідно до встановлених умов цього Закону, крім необхідних умов чинного нормативно-правового акта над контролем за зміною і пересуванням грошових засобів.</p> <p>Незважаючи на сказане вище, політичні партії не зможуть отримувати будь-який вид фінансування від партій Уряду і державних закордонних органів та установ без шкоди від дії грошової допомоги, встановленої Європейським Парламентом.</p>



№	Держава - член Ради Європи	Заборона отримання внесків з іноземних країн (+)	ДЖЕРЕЛО ПРАВА (дата останніх виявлених змін)
			<p><b>Органічний закон 5/1985 від 19 червня про загальне виборче право (2003)</b> Стаття 128</p> <p>Залишаються забороненими внески в фонди виборчих рахунків від адміністрацій чи публічних корпорацій, незалежних установ чи квазідержавних організацій, підприємств публічного сектору, залежними від держав, Автономних областей, Провінцій чи муніципалітетів і підприємств змішаної економіки, таких, які працюють за угодою, надають послуги чи здійснюють поставки і будівельні роботи для державних адміністрацій.</p> <p>Також <u>забороняються</u> внески на ці рахунки з фондів від <u>юридичних осіб чи іноземних громадян</u>, крім тих, хто сплачує податки в бюджет органів Європейського співтовариства для фінансування виборів у Європейському Парламенті, муніципальних виборів лише у відношенні між людьми, для яких застосовується вищезазначене в пункті статті 13.2 Конституції.</p>
41	Швеція	-	<i>Funding of Parties and Election Campaigns, Stockholm: IDEA, 2003, 246 p.</i>
42	Швейцарія	- (немає жодного регулювання)	<p><i>Country Reports on Political Corruption and Party Financing- SWITZERLAND (by Michael Brändle) (2002)</i> &lt;<a href="http://ww1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_switzerland.pdf">http://ww1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_switzerland.pdf</a>&gt;</p> <p><i>Funding of Parties and Election Campaigns, Stockholm: IDEA, 2003, 246 p.</i></p>
43	Колишня югославська республіка Македонія	+	<p><b>Закон про вибори членів Парламенту Республіки Македонія</b></p> <p>Передвиборна агітація не повинна фінансуватися з &lt;...&gt; фондів іноземних урядів, міжнародних інституцій, органів та організацій іноземних держав та інших іноземців, а також з фондів підприємств із змішаним капіталом, де основним власником є іноземний інвестор (стаття 62).</p>

№	Держава - член Ради Європи	Заборона отримання внесків з іноземних країн (+)	ДЖЕРЕЛО ПРАВА (дата останніх виявлених змін)
44	Туреччина	+	<p><i>Ikstens J., Smilov D., Walecki M. Party and Campaign Funding in Eastern Europe: A Study of 18 Member Countries of the ACEEEO (paper, presented at the ACEEEO annual conference «Transparent Election Campaign Financing in the 21<sup>st</sup> Century»). Brijuni, 2001.</i></p> <p>Партії не можуть приймати гроші, майно чи пожертви від іноземних держав; міжнародних організацій; громадян іншої країни; чи об'єднань, груп або інституцій, розміщених в іншій країні (<b>Закон про політичні партії; Закон про основні положення щодо виборів</b>).</p>
45	Україна	+	<p>Фінансування політичних партій заборонене від іноземних держав та їх громадян, компаній, інституцій та організацій; від політичних партій, які не входять до того ж виборчого блоку політичних партій (<b>Закон про політичні партії</b>); від іноземних держав та їх організацій, іноземців та осіб без громадянства (<b>Закон про об'єднання громадян</b>).</p>
46	Сполучене Королівство	+ (крім Північної Ірландії)	<p>Зареєстрованим політичним партіям легально дозволено лише приймати пожертви не більш ніж £200 від «припустимих донорів». Припустимі донори визначені <b>Актом про політичні партії, вибори та референдуми (PPERA)</b> як:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• особа, зареєстрована в реєстрі виборців Сполученого Королівства;</li> <li>• політична партія, зареєстрована у Сполученому Королівстві;</li> <li>• компанія, зареєстрована у Сполученому Королівстві;</li> <li>• профспілка, зареєстрована у Сполученому Королівстві;</li> <li>• будівельне товариство, зареєстроване у Сполученому Королівстві;</li> <li>• товариство з обмеженою відповідальністю, зареєстроване у Сполученому Королівстві;</li> </ul>

№	Держава - член Ради Європи	Заборона отримання внесків з іноземних країн (+)	ДЖЕРЕЛО ПРАВА (дата останніх виявлених змін)
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• допомогове/будівельне товариство, зареєстроване у Сполученому Королівстві;</li> <li>• некорпоративне об'єднання, засноване у Сполученому Королівстві.</li> </ul> <p>Політичним партіям заборонено приймати пожертви, більші від £200, крім як від зазначених вище джерел. Будь-яка пожертва, більша за £200, від неприпустимих джерел повинна бути повернута, а пожертва від джерела, яке неможливо встановити, не може бути прийнята.</p> <p><b>Акт про політичні партії, вибори та референдуми 2000</b> (Незастосування Частини IV до партій Північної Ірландії та ін.). Декрет 2001 (за яким для партій Північної Ірландії не застосовуються норми про ідентифікацію донорів та іноземного фінансування) був продовжений у січні 2005 року на наступні два роки, тобто до лютого 2007 року.</p>

**ДОПОВІДЬ**

**ПРО УЧАСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ВИБОРАХ**

ухвалена Радою з демократичних виборів на 16 засіданні

(Венеція, 16 березня 2006 року)

та Венеціанською Комісією на 67 пленарній сесії

(Венеція, 9-10 червня 2006 року)

на основі коментарів

пана Анхела САНЧЕСА НАВАРРО (заступник члена Комісії, Іспанія)

пана Ганса-Гайнріха 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 за її межами.

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 низці 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 держав – членів у цій важливій царині.

3. На своєму 11 засіданні (Венеція, 2 грудня 2004 року) Рада з демократичних виборів 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 заснована на коментарях панів А.Санчеса Наварро та Г.-Г.Фогеля, як і на деяких зауваженнях членів Ради з демократичних виборів. Ця доповідь була ухвалена на 16 засіданні Ради з демократичних виборів (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 поясню-

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 задумані для того, щоб керувати функціонуванням 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 мінімальним втручанням держави, наглядом, фінансовою підтримкою тощо (досвід Великобританії), або 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, у 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 діячів осіб, наскільки вони можуть існувати через висування партійних або позапартійних списків, через участь в органах управління виборчим процесом, через доступ до публічних ЗМІ та через можливість доступу до отри-

---

вальна доповідь щодо законодавства про політичні партії: окремі аспекти, ухвалені Венеціанською Комісією на її 58 пленарній сесії (Венеція, 12-13 березня 2004 року).

мання 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 відносно 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 передвиборний 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 виборчому окрузі – у Німеччині; 1% виборців, зареєстрованих у виборчому окрузі, – в Іспанії), або грошову заставу в певному розмірі<sup>4</sup>.

---

<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).

<sup>4</sup> The Code of Good Practice in Electoral Matters (CDL-AD (2002) 23rev), Part I, item 1.3 paras 8 and 9.

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*\* 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 світли 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 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, вста-

<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).

\* 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).

новлених 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 дільниці, 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

---

<sup>9</sup> Поп.: 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).

<sup>11</sup> Див. також: The Code of Good Practice in Electoral Matters (CDL-AD(2002)23rev), Part II, item 3.1 para 71.



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 мають бути створені 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.

<sup>12</sup> Дуже недавно, наприклад, Венеціанська Комісія та ОБСЄ/БДПЛ 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 «високополітизоване середовище».

<sup>13</sup> Див. також: Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 23rev), Частина II, 3.1, абз. 71-72.

В) Питання, що виникають під час передвиборної агітації

а) 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 легітимація. 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 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

---

<sup>14</sup> Керівні принципи та Доповідь щодо фінансування політичних партій (CDL-INF (2001) 8).

<sup>15</sup> Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 23rev), I.2.3.b.

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 загальноновизнано, 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 так, підкреслено у доповіді, то «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 безперебійне 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 – передвиборний і післявиборний періоди, бажані деякі пояснення. Такі пояснення мають братися до уваги, 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) № 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.

<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.

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 приватних об'єднань або компаній або будь-яких інших приватних осіб чи відповідно до положень для державної влади або інших публічних суб'єктів.

*в) 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 дорогою допомогою, 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 безсторонне 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,

---

<sup>17</sup> Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 23rev), I.2.3.a.

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 передвиборного періоду.

#### 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 післявиборний 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 кра-

<sup>18</sup> Див. також: Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 23rev), I.2.3.c.

<sup>19</sup> Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 23rev), Частина II, 3.2.

<sup>20</sup> Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 23rev), 3.3.

<sup>21</sup> Див. уже цитовані *Joint Recommendations on the electoral law and the electoral administration in Albania* (CDL-AD (2004) 017), абз. 103.

їни (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.

*b) 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 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.

**КОДЕКС НАЛЕЖНОЇ ПРАКТИКИ  
ЩОДО ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ**

**ухвалений Венеціанською Комісією на 77 пленарній сесії  
(Венеція, 12-13 грудня 2008 року)**

**на основі коментарів  
пана Карлоса КЛОЗА МОНТЕРО (член Комісії, Іспанія)  
пана Жана-Клода КОЛЬЯРА (член Комісії, Франція)**

**I. Вступ**

1. 17 квітня 2007 року Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) прийняла Резолюцію 1546 (2007), яка закликала Венеціанську Комісію розробити Кодекс належної практики щодо політичних партій (п.15), який би встановив найважливіші елементи їх діяльності.

2. Венеціанська Комісія має досвід розробки таких кодексів, оскільки вже розробила Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023rev) та Кодекс належної практики щодо референдумів (CDL-AD (2007) 008rev), які заслужили позитивну репутацію та довіру. Ці кодекси безпосередньо адресовані публічній владі, і це означає, що ці кодекси слід розглядати як зібрання норм і вказівок для оцінки національного законодавства. З іншого боку, Венеціанська Комісія має важливий досвід і здобутки стосовно політичних партій як у формі загальних інструментів, так і окремих висновків. Серед перших:

- CDL-INF (2000) 001 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)
- CDL-INF (2001) 008 Керівні принципи та Доповідь щодо фінансування політичних партій, ухвалені Венеціанською Комісією на її 46 пленарній сесії (Венеція, 9-10 березня 2001 року)
- 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)
- CDL-AD (2006) 014 Висновок щодо заборони фінансових внесків політичним партіям із іноземних джерел, ухвалений Венеціанською Комісією на її 66 пленарній сесії (Венеція, 17-18 березня 2006 року)
- CDL-AD (2006) 025 Доповідь про участь політичних партій у виборах, ухвалена Радою з демократичних виборів на її 16 засіданні (Венеція, 16 березня 2006 року) та Венеціанською Комісією на її 67 пленарній сесії (Венеція, 9-10 червня 2006 року).

3. Венеціанська комісія ухвалила також низку висновків щодо законодавства про політичні партії у таких країнах, як Вірменія (CDL-AD (2003) 005), Азербайджан (CDL-AD (2004) 025), Молдова (CDL-AD (2003) 008) та Україна (CDL-AD (2002) 017).

4. Пропонований Кодекс належної практики щодо політичних партій має, порівняно з попередніми текстами щодо політичних партій, низку специфічних рис, які запроваджують новий підхід до цього питання. Його явною метою, відповідно до мандата наданого ПАРЄ, є зміцнення внутрішньої демократії у політичних партіях та підвищення довіри до них в очах громадян, таким чином роблячи внесок до підвищення легітимності демократичного процесу та інституцій у цілому та до заохочення до участі у політичному житті, а також до поширення демократичних принципів, таких як рівність, діалог, співпраця, прозорість та боротьба проти корупції (див. пункт 10 Резолюції).

5. Щоб досягти цього, Резолюція насамперед визначає адресата Кодексу: політичні партії (пп. 8, 9 і 10 Резолюції); вона також з'ясовує, що публічна влада не розглядається як кінцевий адресат Кодексу. По-друге, предмет Кодексу суттєво відрізняється від предмета попередніх кодексів: його метою є запропонувати репертуар «належних практик» (а не правових норм) для публічних дійових осіб (тобто політичних партій та їх членів), які жодним чином не є публічною владою. У цьому сенсі слово «Кодекс» не треба розуміти як кодифікацію норм, а як систематичний набір належних практик. За цими «належними практиками» стоїть ідея надати політичним партіям спрямовуючі принципи, взяті як узагальнення із звичайної і найкращої практики в Європі, та, крім того, надати органам публічної влади та юрисдикційним органам мірило для оцінки практики партій.

6. На підставі цього зрозуміло, що Кодекс не може мати зобов'язального характеру, він не може приписувати норми, ані вимагати примусу від органів публічної влади (крім окремих випадків, у яких можуть існувати точні норми). Єдино можливе примусове тлумачення виходить з того, що політичні партії та їх члени повинні робити, дотримуючись закону.

7. Чітко висловлена мета цього Кодексу, як стверджується у Резолюції, полягає у посиленні внутрішньої демократії політичних партій та підвищенні довіри до них в очах громадян, сприяючи таким чином легітимації демократичних процесів та інституцій як цілого та заохочуючи участь у політичному житті, а також підтримці демократичних принципів – рівність, діалог, співпраця, прозорість та боротьба з корупцією. Хоча цим керівним принципам бракує нормативної сили, вони можуть дати можливість [політичним] акторам запропонувати «найкращі практики» та надати міцну підтримку оцінці національних практик.

8. Як вимагається Резолюцією Парламентської Асамблеї, цей документ заснований на досвіді політичних партій у державах – членах Ради Європи та добутий із існуючих кращих практик з урахуванням як національного законодавства та практики у галузі регулювання політичних партій, так і партійних статутів.

9. Додатковими джерелами стали рішення Парламентської Асамблеї, як Рекомендація 1438 (2000) та Резолюція 1344 (2003) щодо загрози, створеної для демократії екстремістськими партіями і рухами в Європі, Резолюція 1308 (2002) щодо обмежень політичних партій у державах – членах Ради Європи, Рекомендація 1516 (2001) щодо фінансування політичних партій і Резолюція 1264 (2001), Резолюція 1320 (2003) і Рекомендація 1595 (2003) щодо Кодексу на-



лежної практики у виборчих справах; та Керівні принципи, видані Венеціанською Комісією щодо законодавства про політичні партії (2006)<sup>1</sup>, Керівні принципи щодо фінансування політичних партій (2000)<sup>2</sup>, Керівні принципи щодо заборони і розпуску політичних партій та подібних заходів (1999)<sup>3</sup> та Кодекс належної практики у виборчих справах (2002)<sup>4</sup>, а також інші міжнародні документи та декларації; цей кодекс також містить важливу інформацію із звітів деяких міжнародних організацій і фундацій.

10. Після того, як він був розглянутий Радою з демократичних виборів, Кодекс був ухвалений Венеціанською Комісією на її 77 пленарній сесії (Венеція, 12-13 грудня 2008 року). Пояснювальна доповідь була схвалена Радою з демократичних виборів на її 27 засіданні (Венеція, 13 грудня 2008 року) та Венеціанською Комісією на її 78 пленарній сесії (Венеція, 13-14 березня 2009 року).

## II. КОДЕКС НАЛЕЖНОЇ ПРАКТИКИ ЩОДО ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

### A. Загальні принципи

#### 1. Визначення

##### а) Особливий тип об'єднань<sup>5</sup>

11. Для цілей цього Кодексу політична партія є об'єднанням<sup>6</sup>, завданням якого є висування кандидатів на виборах, щоб бути представленою у політичних інституціях та здійснювати політичну владу на будь-якому рівні – національному, регіональному чи місцевому або на всіх трьох рівнях.

12. Хоча деякі країни не мають спеціального законодавства про політичні партії, більшість держав – членів Ради Європи мають, і практично в усіх цих випадках законодавство націлене на розрізнення між політичними партіями та іншими об'єднаннями, включно з тими, що залучені до політики. Законодавство про політичні партії служить таким чином визнанню їх суттєвої ролі у демократичній політиці.

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> CDL-INF (2000) 001, Керівні принципи щодо заборони і розпуску політичних партій та подібних заходів, ухвалені Венеціанською Комісією на її 41 пленарній сесії (Венеція, 10-11 грудня 1999 року).

<sup>4</sup> CDL-AD(2002)023rev, Кодекс належної практики у виборчих справах: Керівні принципи та Пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською Комісією на її 53 пленарній сесії (Венеція, 18-19 жовтня 2002 року).

<sup>5</sup> Під час першого засідання Ради за демократичні вибори деякими її членами пропонувалося, щоб використати слово «організація». Це могло б бути більш прийнятним з академічної точки зору, проте цим підкреслюється структурний елемент. «Об'єднання», з іншого боку, є правовим поняттям, тісно пов'язаним з ідеєю вільних зв'язків між громадянами. Саме з цієї причини зазначений термін використовується в цьому Кодексі.

<sup>6</sup> У деяких випадках вона визначається як об'єднання фізичних осіб, громадян і т.п.

b) Свобода заснування

13. Політичні партії у демократичних державах є вільними об'єднаннями, захищеними статтею 11 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Це означає, що громадяни можуть вільно приймати рішення про заснування політичної партії, проте національне законодавство може обмежити цю свободу у певних випадках на основі принципів, сумісних з Європейською Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод та судовою практикою Європейського Суду з прав людини. У низці європейських держав немає норм про заборону партій. В інших державах норми про заборону партій існують, однак вони тлумачаться вузько і повинні застосовуватися з винятковою стриманістю. В руслі цього спільного європейського доробку заборона чи примусовий розпуск політичної партії може бути виправданим у випадку партії, яка обстоює використання насильства чи застосовує насильство як політичне знаряддя для повалення демократичного конституційного порядку.

14. Політичні партії у жодній державі – члені Ради Європи не є утвореннями публічних органів. Керівний принцип, який можна вивести з цієї практики, полягає в тому, що державні органи мають утримуватися від участі у заснуванні політичних партій і не мають обмежувати право засновувати політичні партії на національному, регіональному та місцевому рівні<sup>7</sup>.

c) Правові рамки

15. Яке б не існувало регулювання політичних партій, воно повинно відповідати Європейській Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і судовій практиці Європейського Суду з прав людини. Партії повинні діяти відповідно до цих норм. Коли вони стикаються з законодавчими рамками, які вважають несумісними з вищими нормами, політичні партії повинні завжди звертатися до використання правових засобів.

**2. Керівні принципи для політичних партій**

16. Верховенство права, демократія і права людини є трьома опорами європейського (і, зокрема, Ради Європи) конституційного доробку. Тому положення про демократію, верховенство права та захист прав людини поряд із нормами, які регулюють політичну систему і поділ влади, належать до основних принципів держав – членів Ради Європи. Політичні партії є основними акторами у будь-якому демократичному суспільстві, а тому вони користають з переваг гарантування цих принципів державою та, відповідно, вони повинні також поважати і підтримувати точно ті ж принципи. Останнє слід брати до уваги в організації, функціонуванні та фінансуванні партій.

a) Верховенство права

17. Політичні партії повинні дотримуватися цінностей, які виражені у міжнародних правових документах щодо здійснення громадянських та полі-

---

<sup>7</sup> Див. також: CDL-AD (2004) 004, Report on the establishment, organisation and activities of political parties adopted by the Venice Commission at its 57<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 12-13 December 2004).

тичних прав (Конвенція ООН та Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод). Партії повинні поважати Конституцію та закон. Проте ніщо не може перешкодити їм намагатися змінити як конституцію, так і законодавство законними засобами<sup>8</sup>.

#### b) Демократія

18. Партії є невід'ємною складовою демократії, а їх діяльність повинна забезпечити її належне функціонування. Отже, зобов'язання до внутрішнього демократичного функціонування зміцнює цю загальну функцію. Хоча небагато європейських держав детально регулюють цю вимогу, деякі країни вимагають, щоб внутрішня партійна структура і діяльність були демократичними<sup>9</sup>. Цей позитивний досвід міг би бути поширеним у різних державах – членах Ради Європи.

#### c) Недопущення дискримінації

19. Політичні партії не повинні діяти всупереч цінностям Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та принципу рівності. Партії не повинні дискримінувати осіб на жодній з засад, заборонених Конвенцією.

#### d) Прозорість і відкритість

20. Партії мають надавати доступ до їх програмних та ідеологічних документів і дискусій, до процедур прийняття рішень і до партійного бухгалтерського обліку, щоб поліпшити прозорість та дотримуватися справжніх принципів належного управління.

## В. ВНУТРІШНЯ ОРГАНІЗАЦІЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

### 1. Членство

21. Кожен повинен бути вільним у виборі – бути членом політичної партії чи ні, і до якої партії вступити. Хоча цей принцип загально визнаний, для європейських партій також цілком звичним є встановлення спеціальних процедур вступу. Це служить забезпеченню необхідної узгодженості у поглядах майбутніх членів та самої партії. Належні практики полягають у чіткому встановленні у партійному статуті процедур і вимог щодо вступу, які ясно встановлюють критерії відповідності членству.

22. Партії можуть відмовити у членстві будь-якому претенденту, який відкидає цінності, які вони захищають, чи чия поведінка суперечить цінностям та ідеалам партії. Належна практика вимагає існування дисциплінарних

<sup>8</sup> Див. також: CDL-INF (2000) 001, Керівні принципи щодо заборони і розпуску політичних партій та подібних заходів, ухвалені Венеціанською Комісією на її 41 пленарній сесії (Венеція, 10-11 грудня 1999 року).

<sup>9</sup> Див. ст. 26 Конституції Андорри; ст. 21 Конституції Німеччини; ст. 51.5 Конституції Португалії; ст. 6 Конституції Іспанії. Подібні положення можна знайти і в Албанії, Вірменії, Чеській Республіці, Фінляндії, Словаччині і Туреччині. На іншому рівні цей принцип відображений у Регламенті ЄС 2004/2003 про фінансування політичних партій.

органів та чітких процедур для обґрунтованих рішень. Партії повинні забезпечити, щоб їх члени дотримувалися правового порядку.

23. Європейські належні практики та правові рамки включають принцип недопущення дискримінації. Отже, дотримання партіями цього принципу повинно розглядатись як випробування належної практики, що має низку конкретних застосувань. У деяких випадках, таких як дискримінація за ознакою статі, це прямо заборонене національним і міжнародним законодавством. Зокрема, дискримінація за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, національного чи соціального походження, належності до національної меншості, майна чи народження має бути заборонена (пор. статтю 14 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод).

24. Політичні партії повинні дотримуватися будь-якого вітчизняного законодавства, яке забороняє членство в партії конкретним посадовим особам (наприклад, у разі належності до армії чи поліції).

25. Не є незвичним для партій встановлення різних форм залучення осіб до своєї діяльності як членів, визнаних прихильників, співробітників, агітаторів і т.д. Статути партій встановлюють різні пороги особистого залучення. Отже, для того щоб ідентифікувати тип залучення та поважати особистий вибір, належною практикою є чітке визначення у партійних статутах переліку різних прав та обов'язків у кожному випадку. Кожна особа повинна мати можливість вільно визначити свою особисту форму зв'язку з партією.

26. Існує поширена практика у більшості європейських держав, відповідно до норм Ради Європи, надання виборчих прав, принаймні на місцевих виборах, деяким чи усім своїм іноземцям-резидентам<sup>10</sup>. Тому цілком відповідає цьому курсу допуск партіями, якщо це не заборонено вітчизняним законодавством, до членства негромадян, які поділяють їх цінності. Громадянство не є ґрунтовною основою для обмеження членства негромадян, і закон мав би це визначити<sup>11</sup>.

27. Якщо певні партії мають за мету підтримку інтересів певних вікових груп (наприклад, пенсіонерів), національне законодавство жодним чином не повинно сприймати обмеження членства на основі віку (за винятком посилання на встановлений законом вік набуття права голосу). Навпаки, практики успішного залучення усіх вікових груп слід розглядати як приклад належної практики. Більше того, досить поширена практика, що партії утворюють окремі структури (наприклад, для молоді, зокрема для тих, хто ще не досяг

---

<sup>10</sup> Рекомендація 1500 (2001) «Участь іммігрантів та іноземців-резидентів у політичному житті у державах – членах Ради Європи. Вона проголошує: «Демократична легітимність вимагає рівної участі у політичному процесі для усіх груп суспільства, а внесок негромадян, які проживають на законних засадах, до процвітання країни виправдовує далі їх право впливати на політичні рішення у країні, які їх стосуються» (пункт 4). У зв'язку з цим ПАРЕ «спонукає уряди держав – членів надати право голосу та право бути кандидатом на місцевих виборах усім мігрантам, які легально проживають принаймні три роки безвідносно від їх походження».

<sup>11</sup> У низці своїх висновків Венеціанська Комісія висловила свій погляд на те, що іноземці повинні мати право брати участь у місцевому політичному житті Див. також Європейську Конвенцію про участь іноземців у політичному житті.

встановленого законом віку набуття права голосу) та розробляють спеціальні програми для залучення досвідчених членів.

28. Міжнародні партії, які існують у рамках Європейського Союзу, організовані як федерації національних партій. У більшості випадків вони включають безпосереднє членство. Проте безпосереднє членство не розмиває демократичні принципи і може посилити легітиміцію міжнародних партій.

## 2. Організація

29. Загальні принципи, які надихають цей Кодекс, застосовні також до організації політичної партії. Зокрема:

Репрезентативність та сприйнятність. Застосовані всередині партії, ці принципи означають, що структура партії та її процедури мають представляти думку її членів і бути сприйнятними для них. Хоча з такого обов'язку не може випливати зобов'язання, сформульоване у правових термінах, його порушення суперечить основній інтуїтивній концепції демократичної організації.

Відповідальність та підзвітність. Органи (як колективні, так і одноосібні) мають бути підзвітними і відповідальними перед членами партії. Процедури мають забезпечити внутрішню (і зовнішню) відповідальність і надання звітів про діяльність і політику. Хоча з такого обов'язку не може випливати зобов'язання, сформульоване у правових термінах, його порушення суперечить основній інтуїтивній концепції демократичної організації.

Прозорість. Партії повинні публікувати свої статuti та свої програми. Публікація фінансової звітності поліпшує прозорість та публічну довіру до політичних партій. Навіть хоча з цього обов'язку може не випливати зобов'язання, сформульоване у правових термінах, його порушення суперечить основній інтуїтивній концепції демократичної організації.

30. Існування статуту партії є правовою вимогою для визнання та/або реєстрації партії у деяких країнах Ради Європи. Статuti повинні відповідати конституційному та законодавчому регулюванню та відображати міжнародні норми, що містяться в європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Невідповідність партійного статуту у деяких правових системах складає правопорушення, яке може бути законно оскаржене у позапартійній юрисдикції. До тих меж, після яких таке оскарження законно настає, правова сила може виводитися зі статуту партії.

31. Партійний статут звичайно регулює права та обов'язки членів партії та її органів, організацію та процедури прийняття рішень партією. У деяких національних правових системах існує вимога закону, що партійний статут повинен встановлювати процедуру внесення змін до нього. Якщо ця вимога закону далі збагачується явним залученням членів для пошуку їх підтримки через процедури голосування, це наближається до парадигми належної практики.

32. Як внутрішня норма статут також має дуже важливу функцію встановлення дисциплінарних процедур, які можуть впливати на права членів.

У випадках недотримання цих вимог чи серйозного порушення партійного регулювання можуть застосовуватися дисциплінарні заходи, найсуворішою з яких є виключення з партії. Ці заходи повинні керуватися процедурою, встановленою у статуті партії, з повагою до права на захист. Для того щоб усунути будь-яке враження сваволі, важливим елементом є існування механізму оскарження.

33. Як би не вимагалось законом, партії повинні визначити у своїх статутах свою національну, регіональну чи місцеву організацію. Якщо це не вимагається законом, таке визначення робить внесок до кращого застосування принципів належного управління, визначених вище. На кожному з цих рівнів приймати основні рішення повинні органи, які залучають усіх членів, які збираються на регулярній основі. Ідеально, якщо вищий орган (Національний з'їзд чи збори) буде збиратися принаймні один раз на кожен строк повноважень. У період між ними за прийняття рішень звичайно відповідальні керівні органи. Ці органи, які звичайно формуються з членів, обраних членами партії, повинні обиратися відповідно до процедур, встановлених статутом партії.

34. У статуті повинні бути чітко визначені процедури прийняття рішень. Якщо можливо (тобто на місцевому рівні), члени повинні приймати рішення безпосередньо; в інших випадках рішення повинні прийматися на основі демократичного делегування.

35. Партійні організаційні процедури повинні забезпечувати, щоб думки рядових членів партії були почуті партійними лідерами.

### *3. Призначення лідерів та кандидатів на виборах*

36. Чи прямо, чи непрямо, партійні лідери на будь-якому рівні (місцевому, регіональному, національному чи європейському) повинні бути обрані демократично. Це означає, що члени партії повинні мати можливість голосувати за їх обрання. Практика «знизу догори» для добору претендентів та кандидатів є здоровим вираженням внутрішньої демократії, який дуже позитивно сприймається громадянами.

37. Рівно ж, чи то прямо, чи непрямо, кандидати на виборах на будь-якому рівні (місцевому, регіональному, національному чи європейському) повинні бути вибраними демократично.

38. Відповідно до міжнародного права та практики, партії повинні дотримуватися принципу відсутності дискримінації за ознакою статі як для партійних посад, так і для кандидатур, що висувуються на виборах. Деякі національні правові системи та практика деяких європейських партій зробили дальший крок до запровадження квот або для поліпшення гендерного балансу, або, більш безпосередньо, для досягнення рівного представництва жінок і чоловіків у виборних органах. Хоча ці практики міняються від країни до країни і від партії до партії, запровадження заходів для досягнення гендерної рівності поступово стає панівною тенденцією. Навпаки, продовження і повторення ситуацій з гендерно нерівним представництвом не може жодним чином розглядатися як прояв належної практики.

## С. ФІНАНСУВАННЯ

39. Фінансування партій повинно узгоджуватися з принципами підзвітності та прозорості. Венеціанська Комісія докладно розглядала питання фінансування партій у своїх Керівних принципах щодо фінансування політичних партій<sup>12</sup>.

### 1. Джерела

40. Політична партія може звернутися до своїх членів щодо сплати внесків, розмір яких вільно встановлюється, хоча не повинен бути дискримінаційним за своєю природою. Несплата внесків може бути підставою для виключення з партії.

41. Партія може отримувати пожертви в межах вітчизняного законодавства, яке може забороняти пожертви з деяких джерел. Жодним чином партія не може розглядати приватну пожертву як надання можливості впливати на та/або змінювати програму партії та/або політику партії. Партії повинні дотримуватися законодавства, яке вимагає відкриття походження приватних пожертв для партій.

42. Якщо законодавство передбачає публічне фінансування, політичні партії повинні мати доступ до нього при можливо мінімальних передумовах. Останні повинні бути розумними та недискримінаційними. Окрім різних форм фінансування, передбачених законом, будь-яка партія зобов'язана утримуватися від отримання допомоги, фінансової чи іншої форми, від будь-якого органу публічної влади, зокрема від тих, у керівництві яких перебувають її члени.

### 2. Обмеження

43. Жодна партія не може отримувати фінансову допомогу таємним або шахрайським способом.

44. Для цілей фінансування виборчих кампаній партії зобов'язані мати певність, що їх кандидати дотримуються чинного регулювання, зокрема якщо існує обмеження на виборчі видатки.

### 3. Механізми нагляду

45. Кожна політична партія має включити до свого статуту механізми аудиту за її бухгалтерським обліком на національному рівні та нагляду за бухгалтерським обліком на будь-якому регіональному та місцевому рівні. Вона повинна також підлягати аудиту з боку державних органів влади, особливо у сфері фінансування.

## Д. ПОЛІТИЧНІ ФУНКЦІЇ

### 1. Програма

46. Однією з найбільш важливих функцій політичних партій є розробка програми, яка у належних практиках формується внаслідок внутрішнього

---

<sup>12</sup> Див. також: CDL-INF (2001) 008, Керівні принципи та доповідь щодо фінансування політичних партій.

обговорення членами партії та її прийняття відповідно до встановлених процедур. Програма скеровує діяльність партії, коли партія перебуває при владі.

47. Партійні програми не є угодами, зобов'язальними у правовому відношенні, їх дотримання не можна вимагати у правовому порядку, і всі європейські держави покладаються на принцип представницької демократії, який виключає імперативний мандат. Тим не менше, програма дає орієнтири для громадян для того, щоб зрозуміти та ідентифікувати політику партії щодо певних питань. У цьому сенсі програми не лише служать для інформування виборців; вони також відображають певного типу «м'яку угоду» чи моральне зобов'язання партій перед виборцями. Отже, публікація програми не лише відповідає принципу прозорості, але служить також дальшому поглибленню підзвітності. Більше того, її постійна доступність служить через виборний мандат для перевірки дотримання передвиборних обіцянок.

48. До заходів належного управління відноситься те, що коли партія вносить зміни до своєї програми після приходу до влади, вона має пояснити, чому до первинної програми вносяться зміни.

## 2. Навчання

49. Партії мають надавати своїм членам громадянське та політичне навчання. З цією метою партія може заснувати навчальний інститут, який може отримувати конкретну допомогу на додаток до тієї, яка призначена самій партії.

## 3. Вибори

50. Держави – члени Ради Європи мають різні підходи до регулювання діяльності політичних партій та їх участі у політичному житті, особливо у виборах. Конкретні питання, пов'язані з участю політичних партій, розглядалися у доповіді Венеціанської Комісії про участь політичних партій у виборах<sup>13</sup>. Дійсно, політичні партії власне й націлені на участь у політичних процесах, головним чином висувуючи кандидатів на виборах. Звичайно, партії мають важливу роль протягом усього виборчого процесу. Але як тільки на сцену виходять безпосередньо виборці, факт політичного представництва позбавляє партії їх важливості. Як тільки вибори відбулися, і навіть під час дня голосування, усі конституційні та законодавчі норми (й особливо пов'язані з системою оскаржень) повинні забезпечувати рівне ставлення до усіх кандидатів та громадян.

51. Загальноновизнано, що виборча система сама чинить вплив на внутрішню структуру партій. Наприклад, заснована на кандидатах виборча система відносної більшості навряд чи вимагає будь-якого залучення партій, крім політичної підтримки кандидата та внеску до фінансування агітації. Навпаки, за пропорційної системи із закритими партійними списками партія має дуже важливі прерогативи при визначенні, зокрема, місця кожного конкретного кандидата у списку.

---

<sup>13</sup> CDL-AD (2006) 025, Доповідь про участь політичних партій у виборах, ухвалена Радою з демократичних виборів на її 16 засіданні (Венеція, 16 березня 2006 року) та Венеціанською Комісією на її 67 пленарній сесії (Венеція, 9-10 червня 2006 року).



#### 4. Діяльність при владі та в опозиції

52. Загальні принципи, які надихають цей Кодекс, застосовуються також до діяльності при владі та до ситуації, коли партія перебуває в опозиції.

53. Члени партії повинні чітко розрізнити свою лояльність до самої партії та до її владних обов'язків. Реалізація партійної програми є невід'ємною складовою поняття демократичних виборів, проте це завжди повинно бути поставлено в рамки чинного законодавства, яке стосується здійснення публічно-владних функцій. Як правило, національне регулювання забороняє посадовим особам зловживання чи пошук переваг свого владного становища для створення дискримінаційних умов для інших політичних сил. Проте навіть якщо ці зобов'язання не сформульовані явно, їх повага відповідає принципам цього Кодексу, а їх порушення може розглядатися як протиправне.

54. Як правило, законодавчі вимоги для функціонування опозиції значно слабші, ніж для влади, чи навіть не існують взагалі. Функція опозиції означає скрупульозний контроль, нагляд та перевірку поведінки та політики органів влади та посадових осіб. Проте належне управління радить, щоб партія в опозиції (як і правляча партія) утримувалася від практик, які можуть розмивати демократичні дебати та які можуть з часом підірвати довіру громадян до політиків та партій.

55. Політична корупція в цілому розглядається всіма європейськими правовими системами як вид злочину. Тому партії повинні бути націлені на поборювання корупції не лише через її кримінальний вимір, але також тому, що поширена політична корупція розмиває довіру громадян до партій взагалі. Це ставить під загрозу весь демократичний процес<sup>14</sup>. Таким чином, вітаються механізми попередження політичної корупції, такі як етичні кодекси членів партій на владних посадах. Крім того, якщо зберігається членство в партії особи, засудженої за звинуваченням у корупції, це призводитиме до того, що громадяни вважатимуть усю партію корумпованою (і вони навіть можуть поширити таку оцінку на всі партії) та сприятиме виникненню сумнівів у чесності політики взагалі. Тому відкликання з посади кандидатури та виключення з членів партії осіб, засуджених за корупцію, цілком сумісне з основними демократичними принципами.

56. Представницький мандат робить представника незалежним від його чи її партії, як тільки він обраний. Це дозволяє йому чи їй змінити належність до партії під час перебування на посаді. У деяких конкретних випадках можуть існувати причини, які виправдовують це (наприклад, зникнення політичної партії). Проте в інших випадках така практика може відповідати в основному особистим приватним інтересам чи бути результатом корупції. Це руйнує партійну систему та підриває довіру громадян до виборчої та політичної гри. Навіть якщо законодавчі норми захищають представників, партії повинні пильнувати, щоб така практика не використовувалася шахрайським чи антидемократичним способом. Такі практики, як міжпартійні угоди

<sup>14</sup> Див. також: Рекомендація Rec (2003) 4 Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній».

щодо недопущення включення до свого складу представників, обраних за списками іншої партії, повинні вітатися.

57. Партії повинні інформувати громадянське суспільство та виборців про свою діяльність та вживати усіх можливих заходів і застосовувати практики, які б збільшували прозорість, надавали ґрунт для здорової критики та надавали мірило для вимірювання досягнень.

#### *5. Міжнародне співробітництво*

58. Практика міжнародного співробітництва між партіями, які поділяють ту ж ідеологію, досить поширена. Деякі партії планують далі свій міжнародний вимір, надаючи допомогу спорідненим партіям у третіх країнах. У минулому ці практики сприяли, наприклад, демократичній консолідації у низці європейських країн. Якщо така допомога сумісна з національним законодавством та лежить у руслі принципів Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та європейських стандартів, вона повинна вітатися як належна практика, оскільки сприяє створенню міцних демократичних партійних систем.

---

---

## ОКРЕМІ ВИСНОВКИ СТОСОВНО УКРАЇНИ

CDL-AD (2006) 002rev

### ВИСНОВОК

#### ЩОДО ЗАКОНУ «ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ»

ухвалений Венеціанською Комісією на 66 пленарній сесії  
(Венеція, 17-18 березня 2006 року)

на основі коментарів

пана Джессі ПІЛГРИМА та пана Джозефа МІДДЛТОНА (експерти, БДПІЛ)  
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 Пілгримом та Джозефом Міддлтоном (Експерти Бюро з демократичних інституцій та прав людини (БДПІЛ) 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;
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/БДПЛ 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 було 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. Бар'єр 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 прези-

---

\* 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.).

дентські 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 регулюватися загальними правилами (право обирати та бути обраним, процедури висунення 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 прийнята 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 бар'єром у 3% отриманих на національному рів-

<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.

ні 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 більше 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», «партії», «кандидати» і так далі, а не «виборець», «виборча комісія», «партія»,

<sup>3</sup> Клопотання № 74025/01, 6 жовтня 2005 року.

«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 європейським стандартам демократичних виборів. Українським органам влади необхідно самим оцінити впровадження нової виборчої системи та її наслідки і зробити відповідні висновки.

<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), абзац 27.

<sup>5</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); 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).

### 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 виборів. 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 й бажана, й обдумана спроба забезпечити справедливість 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 проведеному, 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 передвиборної 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 результатів 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 комісії 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 крайнім заходом, 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 повторюються 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'єктам (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 детальним 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 склалися 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 [...], вилучення та погашення невикористаних відкріпних посвідчень встановлюється ЦВК*» у часових межах, встановлених тією ж частиною статті. Закон 2005 року присвячує відкріпним 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.

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 передує 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 да-

---

<sup>6</sup> Закон 2004 року мав у Главі V п'ять статей з 44 частинами.

них та вимагати виправлення помилок і прогалин (стаття 40.5). Закон повинен чітко встановлювати, що у випадку подання заяви стосовно третьої особи (не заявника) цю 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 дільницях. 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 противагу 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 передвиборної агітації, Закон має вимагати повного 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 кан-

---

<sup>7</sup> Англійський переклад Закону містить показник в чотири мінімальні місячні розміри заробітної плати, але це, очевидно, є помилкою. Кількість, передбачена 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).

дидатів у списку. Це може виявитися дуже коротким строком. Варто було б відстежити це питання під час виборів 2006 року, щоб побачити, чи спричинять 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 перешкоджатимуть 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.

55. Текст також містить високий ступінь втручання у внутрішні партійні процедури, що вже було помітно у попередніх законах. У цьому сенсі, наприклад, 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 саме 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

<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».

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 виправданим 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>.

*- 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/БДПЛ 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

---

<sup>11</sup> Документ Московської наради Конференції з людського виміру НБСЄ (10 вересня 1991 року): Держави – учасниці «вважають, що друковані 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.

засоби масової інформації), які можуть виправдати добре обґрунтовану відмову від участі в передвиборній 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 партії (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 лобювання 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.

3. Три члени ДВК, які супроводжують переносну виборчу скриньку, повинні бути представниками різних партій чи блоків (стаття 84.10).

4. Присутність представників засобів масової інформації теж служить збільшенню прозорості виборчого процесу.

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 параграфу 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 впливає 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 розмішувати 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»

<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].

(стаття 72.5, таким чином вторгаючись у внутрішню організацію діяльності партії) та можуть бути відкликані тим же органом (статті 72.5 та 11). Частини 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 повторюючи 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 невинуваті 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 пору-

шити 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 відкріпних 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 відкріпними 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. Процедури 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 суду на користь дійсності результатів другого туру голосування, було те, що 10-

відсоткового рівня не було перевищено на конкретних ділянках. 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 рішенню Верховного Суду України 2004 року.

85. Є вкрай бажаним, щоб ЦВК вчасно розміщувала на своєму веб-сайті результати голосування з усіх діляничних та окружних виборчих комісій. Це забезпечить значне підвищення прозорості виборчого процесу та рівня суспільної довіри до нього, а також сприятиме повній відповідності духу параграфа 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 бар'єр 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 отримують 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 шістдесятитижневого 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 ділянки, утворені для проведення останніх виборів народних де-*

<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).

путатів 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.

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) окремий розділ, присвячений оскарженню рішень. Закон зберігає подвійну, альтернативну можливість оскарження рішень до виборчої комісії або до суду на вибір скажника (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, скажник 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 скажник 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 процедура 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 юрисдикції. 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 депу-

<sup>18</sup> Пояснювальна доповідь до Кодексу належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 23 rev), абзац 97; див. пункт II.3.3.c.

<sup>19</sup> Пункт II.2.b. Кодексу належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 23rev) та абзаци від 63 і далі Пояснювальної доповіді до нього.

татів України» 2004 року. Тим не менше, Закон практично замінив собою текст Закону 2001 року, оскільки Закон, ухвалений у 2004 році, мав набрати чинності 1 жовтня 2005 року та був переглянутий ще до цієї дати, яка передбачається і цим Законом.

#### IV. ПРИКІНЦЕВІ КОМЕНТАРІ

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 залишились, 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 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-

---

<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.



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 довольною 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 юрисдикцій [між різними органами, уповноваженими 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 управ-

ління 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 відкріплених 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 суперечлива. 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 71 пленарній сесії  
(Венеція, 1-2 червня 2007 року)**

**на основі доповідей  
Анхела САНЧЕСА НАВАРРО (заступник члена Комісії, Іспанія)  
Джозефа МІДЛТОНА (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 Мідлтоном (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 її 71 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 необхідне 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 ділянку. 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 укра-

<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).

їнське громадянство або змінили зареєстроване місце проживання у межах відповідної території за попередні 3 місяці.

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 це не лише в статті 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

<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».

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'яснено 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 проекті 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 щодо 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 редагована 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 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 звернулася з поданням проти цього рішення до Конституційного Суду України. 26 квітня 2007 року Президент України видав новий указ щодо дострокових

<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).

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 прозорої 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 такий 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 відповідності з Конституцією та існуючим законодавством. Політичні партії теж повинні поважати правила гри, оскільки чесні вибори надають їм легітимацію як політичним акторам. У цьому контексті роль органів управління

---

<sup>3</sup> Кодекс належної практики у виборчих справах, Документ CDL-AD (2002) 023rev, абзаци 63-64.

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 впливає 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 пов-

новаження 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 застосовуватися і поєднуватися, дуже обмежені. У своєму Спільному висновку 2006 року щодо Закону «Про вибори народних депутатів України»<sup>4</sup> Венеціанська Комісія та ОБСЄ/БДПЛ рекомендували відповідним органам визначитися, «чи доцільно буде звести різні виборчі норми у єдиний виборчий кодекс». Ця рекомендація повинна бути серйозно розглянута відповідними органами влади.

---

<sup>4</sup> CDL-AD 2006) 002rev, абзац 107.

#### 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 передвиборного 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).*

**ВИСНОВОК**

**ЩОДО УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ**

**ухвалений Венеціанською Комісією на 51 пленарній сесії  
(Венеція, 5–6 липня 2002 року )**

**на основі коментарів  
пана Каарло ТУОРИ (член Комісії, Фінляндія)  
пана Ганса-Гайнріха ФОГЕЛЯ (заступник члена Комісії, Швеція)  
пана Валеріу СТОЙКА (Румунія)**

**Вступ**

1. 7 листопада 2001 року Венеціанська Комісія отримала запит Парламентської Асамблеї Ради Європи про надання висновку щодо українського законодавства про політичні партії та, зокрема, щодо Закону «Про політичні партії»<sup>1</sup>.

2. Під час своєї 50 пленарної сесії у Венеції 8–9 березня 2002 року Комісія розглянула коментарі, надані пп. Фогелем і Стойкою (див. CDL (2002) 37 та (2002) 42) щодо Закону «Про політичні партії в Україні». Доповідачі відзначили ряд проблем у розглянутому законодавстві, які були під загрозою руху всупереч принципам сучасної плюралістичної демократії.

3. Після обміну думками з паном Марком Орзіхом, професором права Одеської національної академії, який представляв владу України, Комісія вирішила зупинити прийняття висновку та скерувати місію для пошуку фактів, щоб зібрати більше інформації щодо цього предмета<sup>2</sup>.

4. 10–12 червня 2002 року делегація Венеціанської Комісії, яка складалася з пп. Г.Фогеля, К.Туорі та двох представників Секретаріату, відвідала Україну. Під час візиту доповідачі обмінялися думками з п. О.Лавриновичем, Міністром юстиції України, п. О.Зінченком, заступником Голови Верховної Ради, та п. Л.Подпаловим, заступником Глави Адміністрації Президента України. Вони також мали обмін думками з низкою членів парламенту та групою експертів Міністерства юстиції. Наведений нижче висновок, який бере до уваги погляди, висловлені представниками українських властей з цього приводу, був ухвалений Венеціанською Комісією на її 51 пленарній сесії (Венеція, 5-6 липня 2002 року).

**А. Загальні зауваження**

5. Цей висновок містить коментарі щодо трьох документів (див. CDL (2002) 36)<sup>3</sup>:

---

<sup>1</sup> Лист пана Х.Б.Мота Амарала, Голови Комітету щодо дотримання зобов'язань та гарантій державами-членами Ради Європи від 7 листопада 2001 року.

<sup>2</sup> CDL (2002) PV50, item 14, page 11.

<sup>3</sup> Неофіційний переклад цих актів наведений у додатках I, II, III і IV до цього висновку (тут не наводяться – прим. ред.).



- Закон України «Про політичні партії в Україні» (далі - *Закон про політичні партії*), підписаний Президентом Кучмою 5 квітня 2001 року;

- Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про політичні партії в Україні”» від 20 вересня 2001 року (далі - *Проект закону*) та

- «Інформація про проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про політичні партії в Україні”» (далі - *Інформація*);

Він також бере до уваги належні положення Закону України «Про об'єднання громадян», остання зміна до якого внесена 11 липня 2001 року<sup>4</sup> (далі - *Закон про об'єднання*).

6. Комісія зверталася до англійського перекладу названих документів. Проте термінологія, що використовується у перекладах, доступних Комісії, була не зовсім послідовною, і, зокрема, зміст перекладу *Проекту закону* та *Інформації* потребував роз'яснення для цілей цього висновку. Деякі із двозначностей були згодом з'ясовані під час перебування місії пошуку фактів в Україні.

### **В. Закон про політичні партії**

#### *1. Вимоги щодо діяльності політичних партій*

7. Вимоги щодо заснування політичної партії та вимоги, що стосуються її діяльності, якщо вона належно заснована і зареєстрована, окреслені *Законом про політичні партії*, дуже деталізовані; поріг для заснування нової партії<sup>5</sup> виглядає надто високим, і такими ж є як вимоги щодо їх подальшої діяльності<sup>6</sup>, так і ризик можливих санкцій<sup>7</sup>, якщо не досягнута повна відповідність.

8. Складність процесу заснування та вимоги щодо подальшої діяльності ризикують стати перешкодою для будь-якого виклику для існуючої партійної системи, що виникає з нових політичних ідей. Проте встановлення таких

<sup>4</sup> Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня № 2460-ХІІ зі змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 11 листопада 1993 року № 3582-ХІІ, від 18 листопада 1997 року № 642/97-ВР, від 13 травня 1999 року № 655-ХІV, від 21 грудня 2000 року № 2171-ІІІ, від 11 липня 2001 року № 2651-ІІІ.

<sup>5</sup> Відповідно до статті 10 *Закону про політичні партії*: «[...] Рішення [про утворення політичної партії] має бути підтримане підписами не менше десяти тисяч громадян України, які... мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим».

<sup>6</sup> Відповідно до частини другої статті 3 *Закону про політичні партії*: «Політичні партії в Україні створюються і діють тільки із всеукраїнським статусом». “У статті 10 містяться територіальні вимоги щодо збору підписів для того, щоб зареєструвати нову політичну партію. Далі, відповідно до частини шостої статті 11, для новозареєстрованої політичної партії є обов'язок утворення «обласних, міських, районних організацій у більшості областей України, у містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим» протягом шести місяців з дня реєстрації.

<sup>7</sup> Недотримання згаданих вище вимог може призводити до суворих заходів щодо такої політичної партії, в основному анулювання реєстраційного свідоцтва такої партії відповідно до статті 24 *Закону про політичні партії* чи заборони партії рішенням суду відповідно до статті 21 цього Закону.

перешкод не є належною реакцією на виклики такого типу. Такі виклики слід зустрічати у політичних дебатах, а не в адміністративних вимогах чи адміністративних процедурах.

9. Зокрема, складно поділяти припущення у *Законі про політичні партії*, що всі політичні партії будуть діяти у загальнодержавному масштабі – не лише у регіоні країни чи на місцевому рівні; це вимога, яка становить правову перешкоду утворенню партій, які зосереджують свою увагу на питаннях регіонального характеру (наприклад, в Автономній Республіці Крим).

10. Комісія нагадує у зв'язку з цим, що демократії в Європі дають багато прикладів належно заснованих політичних партій з власним переліком питань та з підтримкою, зосередженою лише у певній частині країни; й існує ще більше прикладів політичних партій, які діють виключно на місцевому рівні та в географічних межах місцевої громади чи провінції і які відіграють там важливу роль у демократичному житті.

11. Протягом свого візиту в Україну члени делегації Комісії виявили, що на практиці багато із 124 партій, що діють в Україні, мають регіональний або місцевий характер. Органи влади України виправдовували вимогу, що розглядається, необхідністю протидіяти регіональній фрагментації країни. Більшість українських посадових осіб були переконані, що політичні права осіб не порушуються, оскільки свобода політичної діяльності на місцевому рівні достатньо забезпечується *Законом про об'єднання 1992 року*.

12. Проте Комісія не поділяє цієї думки. В межах змін, що пропонуються *Проектом закону*, видно, що діяльність політичних партій буде регулювати *Закон про політичні партії*. Більше того, частина третя статті 10 *Закону про політичні партії* стверджує, що «[...] Не допускається діяльність незареєстрованих політичних партій». Усі статті *Закону про об'єднання* змінюються з точки зору виключення регулювання щодо партій (виключення статті 2, зміни у частині другій статті 4, частині першій статті 11, частині першій статті 12, частині третій статті 14 та ін.). Таким чином, встановлюється чітка відмінність між політичними партіями та іншими типами об'єднань.

13. Партії користуються певними правами, переліченими у статті 12 *Закону про політичні партії*, що охоплюють право на участь у виборах, включно з місцевими виборами. Лише одна стаття *Закону про об'єднання* – стаття 20 (Права зареєстрованих об'єднань) надає об'єднанням право «брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо)»<sup>8</sup>, проте сумнівно, що це положення можна розглядати як достатнє у світлі тлумачення свободи об'єднань у більшості держав – членів Ради Європи.

14. У зв'язку з особливими правами політичних партій правова форма об'єднання не може розглядатися як замітник статусу політичної партії. Крім того, згадана вище частина третя статті 10 може бути інтерпретована як перешкода у здійсненні політичної діяльності об'єднаннями, зареєстрованими відповідно до загального *Закону про об'єднання*.

15. Відповідно вимога про національний обсяг діяльності політичних партій може бути серйозним обмеженням політичної діяльності на регіона-

---

<sup>8</sup> Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року № 2460-XII, стаття 20, стор. 6.

льному та місцевому рівнях. Беручи до уваги статус права утворювати політичні партії як *основного* права і легально привілейоване становище партій у політичній діяльності, Комісія вважає, що вимога національного характеру повинна бути принаймні послаблена у тексті закону.

## 2. Обмеження щодо членства у політичних партіях

16. Відповідно до частини першої статті 6 *Закону про політичні партії*, лише громадяни, які мають право голосу відповідно до Конституції України, можуть бути членами політичних партій, а згідно із статтею 70 Конституції України лише громадяни України мають право голосу на виборах і референдумах. Таким чином, іноземні громадяни та особи без громадянства не мають права голосу відповідно до Конституції, а тому не можуть бути членами жодної політичної партії. Таким чином, право на свободу об'єднання у політичні партії, відповідно до статті 36 Конституції, належить лише громадянам України<sup>9</sup>.

17. Обмеження політичної діяльності іноземних громадян та осіб без громадянства відповідає міжнародному праву. Причина, яка звичайно наводиться для цієї норми, полягає у бажанні уникнути зовнішньополітичних конфліктів. Проте це навряд чи виправдовує повне виключення іноземних громадян та осіб без громадянства з можливого членства у політичних партіях. Згадані положення ускладнюють, якщо не унеможлиблюють, усім іноземним громадянам та особам без громадянства будь-яку участь в організованому політичному житті в Україні. Це охоплює організовану політичну діяльність як на національному, так і на місцевому рівні і не робить жодних винятків для тих іноземних громадян та осіб без громадянства, які постійно і на законній основі проживають у країні.

18. Положення, що стосуються політичної діяльності іноземних громадян та осіб без громадянства, проте, повинні брати до уваги, що навіть ці особи включені до гарантій основних прав відповідно до документів з прав людини, що застосовуються в Європі. У 1992 році була відкрита для підписання державами – членами Ради Європи Конвенція про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні (ETS no. 144), яка набрала чинності у 1997 році. У світлі цієї Конвенції абсолютна заборона членства негромадян у політичних партіях може розглядатися як не виправдана.

19. Єдиним прийнятним шляхом досягти погодження із цими європейськими стандартами було б допустити іноземних громадян та осіб без громадянства у певних межах до політичного життя у країні їх проживання. Звичайно, країна перебування повинна зробити членство у політичних партіях можливим для іноземних громадян та осіб без громадянства; проте слід зауважити, що іноземні громадяни та особи без громадянства у багатьох європейських країнах можуть голосувати на місцевих виборах і навіть можуть бути обраними на місцеві публічні посади на таких виборах.

20. Замість цього, якщо політична партія в Україні захоче діяти відповідно до європейських стандартів, вона може суттєво ризикувати, що така іні-

<sup>9</sup> Закон про об'єднання не накладає жодних обмежень цього типу і надає право участі в об'єднаннях будь-якій особі віком понад 14 років (стаття 12).

ціатива буде розглядатися як порушення Конституції України та *Закону про політичні партії*, і такий погляд може призвести до застосування заходів проти партії.

### 3. Реєстрація політичних партій та контроль за їх діяльністю

21. Як уже згадувалося вище, відповідно до частини третьої статті 10 *Закону про політичні партії* «діяльність політичної партії може здійснюватися лише після її [офіційної] реєстрації» і «діяльність незареєстрованих політичних партій не допускається».

22. Стаття 11 встановлює детальну процедуру реєстрації політичної партії, включно з обов'язком партії подавати щорічно до Міністерства юстиції інформацію щодо своїх територіальних підрозділів. На погляд Комісії, ця вимога є надмірною, особливо з огляду на застосування суворих вимог щодо реєстрації.

23. Згідно з частиною першою статті 18 *Закону про політичні партії*, Міністерство юстиції здійснює контроль партій стосовно дотримання Конституції та інших законів, а також стосовно статуту чи положення партії. Ці повноваження Міністерства юстиції нечітко визначені й окреслені, що, на думку Комісії, може становити потенційну загрозу автономії партій. Відповідно доцільно, щоб повноваження Міністерства, включно із правом отримання документів та іншої інформації від партій, були встановлені детально і точно.

24. Комісія вважає, зокрема, що контроль за статутом чи положенням партії повинен бути насамперед внутрішнім, тобто повинен здійснюватися членами партії. Стосовно зовнішнього контролю, члени партії повинні мати доступ до суду у випадку, коли вважають, що рішення партійного органу порушує статут. Взагалі кажучи, судовому контролю за партіями слід віддати перевагу перед контролем з боку виконавчої влади.

### 4. Заходи проти політичної партії

25. За статтею 19 *Закону про політичні партії*, у разі порушення Конституції України чи інших законів України політична партія може отримати попередження або бути забороненою. Попередження може бути винесене адміністративним органом, який контролює партію (стаття 20), тоді як заборона може здійснюватися рішенням суду (частина перша статті 21). Заборона тягне за собою припинення діяльності забороненої партії та її розпуск (частина друга статті 21).

26. Передумовою чи попередження, чи заборони є порушення Конституції чи закону, і формулювання статті 19 *Закону про політичні партії* достатньо широке у цьому сенсі: не передбачені жодні відмінності між дрібними і значними порушеннями, не береться до уваги характер порушення, чи то політичний, чи ні, чи порушення кримінального закону, чи нехтування положенням про бухгалтерський облік та ін. Кожне і всіяке порушення відповідно до статті 19 може призводити до попередження чи заборони; формулювання статті 19 не встановлює фактично жодних меж дискреції контрольного органу, який видає попередження, чи суду, який розглядає позов щодо заборони політичної партії.

27. На думку Комісії, настільки широку дискрецію нелегко вважати сумісною із загальноприйнятими демократичними стандартами.

#### 5. Фінансування політичних партій

28. Стосовно положень щодо коштів та іншої власності політичних партій та щодо фінансової звітності партій, що містяться у статтях 14–17 *Закону про політичні партії*, представники українських органів влади, які зустрічалися з делегацією Комісії, зазначали, що досі був лише невеликий досвід застосування цих положень. Вони також зазначали, що може бути потрібним більш деталізоване законодавство і що, у всякому разі, будуть взяті до уваги Керівні принципи та Доповідь щодо фінансування політичних партій, ухвалені Венеціанською Комісією на її 46 пленарній сесії (див. CDL-INF (2001) 8).

### С. Проект закону

#### 1. Мета проекту закону

29. Згідно з розділом 3 *Інформації*, метою *Проекту закону* є внесення змін до відповідних положень Цивільного процесуального кодексу та *Закону про об'єднання*, і мета цих змін подвійна.

30. Головним чином і в першу чергу стверджується, що зміни пропонуються для узгодження Цивільного [процесуального] кодексу та *Закону про об'єднання* з *Законом про політичні партії*, щоб таким чином уникнути подвійного законодавчого регулювання організації та діяльності політичної партії. У цьому сенсі проект в основному має справу з положеннями, які стосуються процедури розгляду позову щодо «заборони діяльності політичної партії» чи щодо скасування свідцтва про реєстрацію політичної партії.

31. Крім цього, і в другу чергу, стверджується також, що зміни мають ширшу мету, а саме вони повинні «забезпечити надійну імплементацію конституційних прав і свобод громадян, щоб поєднати утворення політичних партій з дотриманням демократичних принципів заснування та діяльності політичних партій, та повинні надати додаткові гарантії контролю за посадовими особами держави, тим самим знижуючи можливість порушення конституційних прав і свобод громадян».

#### 2. Пропозиція доповнити Цивільний процесуальний кодекс новим розділом (Розділ 31-Д, який містить статті Articles 248-27, 248-28 та 248-29)

32. Відповідно до її заголовка, стаття 248-27 містить положення про «право на судовий захист». Як виявляється, суть цього права, відповідно до частини першої цієї статті, полягає в тому, що позов про заборону діяльності політичної партії чи анулювання свідцтва про реєстрацію політичної партії повинен подаватися до Верховного Суду. Стаття 248-28 стверджує (відповідно до уточненого англійського перекладу), що позов щодо заборони політичної партії (тобто заборони її діяльності) чи анулювання її свідцтва про реєстрацію повинен «розглядатися протягом десяти днів Верховним Судом України у складі трьох суддів за участі Генерального прокурора або його представника чи представника Міністерства юстиції та представника політичної партії».

33. Комісія вважає, що цей новий розділ Цивільного процесуального кодексу є виправданим.

3. *Пропозиції щодо змін до Закону про об'єднання*

34. Як уже зазначалося вище в абзацах 12 і 13, *Проект закону* виключає усі посилання на політичні партії як форму об'єднання, яке випадає зі сфери застосування *Закону про об'єднання*.

35. Комісія погоджується з логікою цієї зміни.

**Д. Висновки**

36. Комісія вважає, що Закон про політичні партії викликає певні питання щодо сумісності з правом на свободу об'єднань, як воно прийняте і застосовується у більшості держав – членів Ради Європи.

37. Ці питання можна підсумувати таким чином:

а) вимогу, щоб політична партія обов'язково діяла у національному масштабі, слід принаймні послабити у тексті закону;

б) іноземним громадянам та особам без громадянства слід дозволити брати участь у певних межах у політичному житті їх країни проживання, принаймні надаючи можливість членства у політичних партіях;

с) контрольні повноваження Міністерства юстиції щодо партій стосовно нагляду за дотриманням Конституції та інших законів, включно з правом отримувати документи та іншу інформацію від партій, слід визначити детально і точно;

д) контроль щодо статуту чи положення партії повинен бути насамперед внутрішнім, тобто повинен здійснюватися членами партії. Стосовно зовнішнього контролю, члени партії повинні мати доступ до суду, якщо вони вважають, що рішення партійного органу порушує статут;

е) статтю 19 слід доповнити положеннями, які розрізняють різні ступені та обставини порушення Конституції [та законів] та ступінь санкцій, які звідси випливають.

38. *Проект закону* відповідає своїм цілям узгодження відповідного законодавства з положеннями *Закону про політичні партії*.

**ВИСНОВОК**

**ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ  
«ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ»,  
ВНЕСЕНОГО НАРОДНИМИ ДЕПУТАТАМИ  
ЛАВРИНОВИЧЕМ І ПОРТНОВИМ**

**ухвалений Венеціанською Комісією на 78 пленарній сесії  
(Венеція, 13-14 березня 2009 року)**

**на основі коментарів  
пана Петера ПАЧОЛАЯ (член Комісії, Угорщина)  
пані Ангеліки НУСБЕРГЕР (заступник члена Комісії, Німеччина)**

**1. Вступ**

1. У грудні 2008 року Венеціанська Комісія отримала клопотання щодо підготовки висновку на проект змін до Закону «Про вибори народних депутатів України», внесеного членами парламенту пп. А.Портновим та О.Лавриновичем (CDL (2009) 016)<sup>1</sup>.

2. Комісія призначила доповідачами пана Петера Пачолая та пані Ангеліку Нусбергер та доручила їм підготувати коментарі до проекту закону.

3. 4 лютого 2009 року доповідачі були запрошені до участі у «круглому столі» з обговорення проблем внесення змін до виборчого законодавства у Києві на основі шести різних внесених законопроектів. Шість із семи проектів пропонують запровадження регіональних складових до виборчої системи, оскільки брак взаємозв'язку між кандидатами, включеними до партійних списків, та регіональним електоратом розглядається як основний недолік чинної системи. Сьомий проект, внесений пп. А.Портновим та О.Лавриновичем, не стосується цієї проблеми, а пропонує інші зміни.

4. Цей висновок базується виключно на проекті, внесеному паном Портновим та паном Лавриновичем.

5. Важливо відзначити, відповідно до думок авторів законопроекту, що через поточну політичну ситуацію в Україні навряд чи виборча система буде змінена у 2009 році.

6. Цей висновок, підготований паном Пачолаєм та пані Нусбергер, був ухвалений Венеціанською Комісією на її 78 пленарній сесії (Венеція, 13-14 березня 2009 року).

**2. Чинна виборча система в Україні та попередні висновки  
Венеціанської Комісії щодо виборчого законодавства України**

7. Виборча система в Україні зазнала кількох модифікацій та змін. На цей час правову основу для організації парламентських виборів становить Закон України «Про вибори народних депутатів України» (ВВР, 2004, № 27-28, ст. 366) в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України»» від 7 липня 2005 року.

---

<sup>1</sup>Рестраційний номер 3150.

8. Венеціанська Комісія аналізувала як закон про парламентські вибори 1998 року (CDL (1999) 051), так і Закон України «Про вибори народних депутатів України» 2001 року, а також проекти про внесення змін до цього закону<sup>2</sup>. Деякі з рекомендацій цих висновків не були взяті до уваги відповідними органами.

9. 25 березня 2004 року український парламент прийняв новий Закон «Про вибори народних депутатів України», який змінив закон, що діяв від 2001 року. Новий закон запровадив виборчу систему із суто пропорційним представництвом, що замінила попередню змішану систему, при якій половина кількості членів парламенту обиралася в одномандатних округах. 7 липня 2005 року парламент прийняв нову редакцію закону про вибори членів парламенту (технічно новий закон лише вніс зміни до закону, прийнятого у 2004 році). Цей закон, за винятком окремих положень, набрав чинності 1 жовтня 2005 року.

10. Цей закон вніс дві основні зміни до виборчої системи:

- 450 мандатів розподілялися через пропорційне представництво у єдиному загальнодержавному окрузі;
- бар'єр для участі у розподілі мандатів за пропорційною системою був знижений з 4% до 3%.

11. У 2005 році спільно з ОБСЄ/БДПЛ Венеціанська Комісія ухвалила висновок щодо закону 2004 року (CDL-AD (2006) 002rev), критикуючи як той факт, що закон надто детально регулює певні сфери адміністрування виборів, так і певні часткові норми, як обмеження, накладені на засоби масової інформації щодо висвітлення передвиборної агітації, та санкції за порушення правил передвиборної агітації<sup>3</sup>.

12. З того часу чинна система також була сильно критикована деякими політичними силами у цій країні, особливо з точки зору, що вона не може створити стабільну більшість у парламенті. Різні члени парламенту зробили кілька спроб внести проекти змін до закону, які мали за мету як створення стабільної більшості у парламенті, так і забезпечення кращого регіонального представництва.

13. На січень 2009 року існувало вісім різних законопроектів про вибори членів парламенту, підготовані різними політичними партіями. Досліджуваний проект є однією із цих пропозицій.

---

<sup>2</sup> CDL-INF (2001) 022 Opinion on the Ukrainian Law on Elections 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-AD (2004) 001 Opinion on the Draft Law on Election of People's Deputies of Ukraine, (Draft introduced by people's deputies M.Rudkowsky and V.Melnychuk) adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2003); CDL-AD (2004) 002 Opinion on the Draft Law on Election of People's Deputies of Ukraine (Draft introduced by people's deputies S.Havrish, Y.Ioffe and H.Dashutin) adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2003)

<sup>3</sup> CDL-AD (2006) 002rev 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 пп. Джессі Пілгріма та Джозефа Міддлтона (експерти, БДПЛ), п. Анхела Санчеса Наварро (заступник члена Комісії, Іспанія) та п. Траві Аннуса (колишній член Комісії, Естонія).



### 3. Загальний опис проекту, внесеного А.Портновим та О.Лавриновичем

14. Однією з цікавих рис проекту є те, що його автори представляють опонуючі політичні партії: п. А.Портнов належить до правлячого Блоку Юлії Тимошенко, а п. О.Лавринович представляє основну опозиційну партію, Партію регіонів. Проект передбачає внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» шляхом запровадження виборчої системи, яка б головним чином сприяла двом найбільшим політичним партіям країни.

15. В основному проект Портнова – Лавриновича зосереджує увагу на одному основному аспекті, а саме на формуванні нової системи перерозподілу мандатів у Верховній Раді України між обраними партіями через спеціальну виборчу норму, яка забезпечує партії-переможцю більшість мандатів у парламенті. У цьому контексті корисно нагадати, що згідно з Конституцією Верховна Рада складається із 450 депутатів (стаття 76 Конституції: «Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України...») і що для прийняття закону необхідна підтримка голосів принаймні 226 депутатів.

16. Проект зберігає теперішнє пропорційне представництво в єдиному загальнодержавному окрузі, але запроваджує двотурові вибори. Він зберігає тривідсотковий бар'єр доступу до законодавчого органу. Основна нова норма міститься у переглянутій статті 1:

*«Перший тур виборів до Верховної Ради України відбувається на пропорційній основі. У розподілі мандатів депутатів беруть участь партії (блоки), виборчі списки яких за підсумками голосування на виборах депутатів набрали не менше трьох відсотків голосів виборців, що взяли участь у голосуванні. Остаточні результати виборів до Верховної Ради України визначаються у другому турі, в якому беруть участь дві партії (блоки), що набрали найбільшу кількість голосів виборців під час першого туру».*

17. Політична партія (блок), яка перемогла у другому турі, отримує двісті двадцять шість мандатів, тобто більшість конституційного складу Верховної Ради України. Це означає, що партія-переможець автоматично виграє більшість мандатів у парламенті (226).

18. Решта мандатів (224) розподіляється між партією (блоком), що зайняла друге місце у другому турі виборів, та іншими партіями (блоками), які подолали тривідсотковий бар'єр, пропорційно до результатів першого туру виборів.

19. У випадку, якщо дві партії, що брали участь у другому турі, отримали однакову кількість голосів, 226 мандатів надаються партії, яка отримала більше голосів у першому турі виборів.

20. Крім того, новий проект по-новому встановлює деякі часові межі. Він також уточнює деталі щодо включення та виключення кандидатів зі списку політичної партії.

21. Ця бонусна система, яка нагадує розв'язок, що використовується на регіональних виборах у Франції, виглядає досить незвично для національних виборів. Як зазначено у Доповіді Венеціанської Комісії щодо виборчих сис-

тем (огляд можливих розв'язків та критерії вибору) авторства Крістофа Брокета та Алена Ланселота:

*«77. Бонуси – це мандати, які надаються найбільш успішному списку перед тим як здійснюється розподіл мандатів у строгому сенсі. Вони принципово використовуються на місцевих виборах. На французьких регіональних виборах бонус еквівалентний одній четвертій мандатів, які надаються списку, який зайняв перше місце у заключному турі. На виборах до Асамблеї Корсики надаються три бонусні мандати. Подібно половина мандатів надається безпосередньо списку – переможцю у випадку муніципальних виборів у муніципалітетах з більш як 3.500 мешканців. Часом бонуси існують в іншому вигляді. Наприклад, італійський закон 1953 року передбачав, що пов'язані списки, які отримали більш як 50% голосів, отримували 64,5% мандатів. Як наслідок, ці бонуси надавали можливість з'явитися правлячим більшостям в асамблеях і тим самим уникнути необхідності переговорів з особливо малими партіями»<sup>4</sup>.*

#### **4. Правова оцінка пропонованих змін**

22. Загальною метою змін, пропонованих досліджуванним законопроектом, є гарантування формування стабільного уряду, що спирається на парламентську більшість. Через політичну ситуацію в Україні не слід чекати, що будь-яка з існуючих партій може отримати абсолютну більшість на виборах, заснованих на чинній пропорційній системі з єдиним загальнодержавним округом. Уряди, сформовані на основі коаліції, виглядають хиткими. Саме тому проект пропонує «штучно» створити абсолютну більшість у Верховній Раді. Засобом досягнення цієї мети є проведення виборів у два тури.

23. У першому турі виборів визначаються партії, які допускаються до скерування своїх представників до парламенту. Ті, що отримали менше ніж три відсотки голосів, не отримують жодного мандата у Верховній Раді. Така «норма про 3%» міститься також у чинному законі (частина четверта статті 1); більшість проектів щодо нової виборчої системи в Україні також дотримуються цієї норми. Порівняно з іншими виборчими системами «норма про 3%» є відносно низькою, однак досконало придатною для забезпечення широкої участі різних політичних сил у парламенті.

24. У першому турі кінцеві результати виборів ще не визначаються. Підсумки першого туру є вирішальними для визначення двох найсильніших партій, які допускаються до участі у другому турі, а також для визначення відсотка голосів, отриманих партіями, які подолали рівень у 3% голосів.

25. Другий тур виборів не проводиться, якщо одна з партій отримала достатню кількість голосів, щоб отримати двісті двадцять шість або більше мандатів народних депутатів України, тобто абсолютну більшість.

26. Другий тур задуманий як виключне змагання двох найсильніших партій. Партія, яка перемогла у другому турі, отримує двісті двадцять шість мандатів у Верховній Раді.

27. Хоча, по суті, така система могла б полегшити утворення стабільного уряду, вона має багато недоліків, особливо суттєвих у контексті політичної ситуації в Україні.

---

<sup>4</sup> Див.: CDL-AD (2004) 003.

28. Оскільки система створює «штучну абсолютну більшість», реальна підтримка політичної партії виборцями не відображається у розподілі мандатів. У першому турі кілька партій могли б мати порівняльні результати, наприклад, 14%, 15% та 16% голосів. Якщо партія, яка отримала 15% голосів, виграє більшість у другому турі, вона буде представлена більш як 50% депутатів Ради. Таким чином, кінцевий результат спотворює реальний результат, отриманий у першому турі. Така виборча система може бути проблемною у світлі низки міжнародних виборчих стандартів.

29. Більше того, у нових демократіях, де мобілізація виборців нелегка, а участь у виборах, як правило, порівняно низька, не рекомендується проводити два тури виборів. Ті, хто голосував у першому турі за партію, яка не вийшла до другого туру, може залишитися поза участю у другому турі. Тому кінцевий результат може базуватися на дуже низькій участі виборців.

30. Політична система України заснована на чіткому поділі щодо політичних пререференцій між Західною Україною, з одного боку, та Східною і Південною Україною – з іншого. Якщо одна частина отримує абсолютну більшість завдяки виборчій системі, збалансоване представництво різних регіонів не зможе бути досягнуте. Тому таку систему не можна розглядати як адекватну завданню зміцнення єдності країни.

31. Останнє за порядком, але не за важливістю: така система не дуже прозора для виборців без спеціальних знань у галузі виборчих систем.

## **5. Висновки**

32. «Круглий стіл» щодо виборчих систем в Україні, організований за підтримки Венеціанської Комісії 4 лютого 2009 року в Києві, показав, що реформа чинної виборчої системи потрібна, оскільки теперішня система вважається незадовільною у багатьох відношеннях. Проект Портнова – Лавриновича зосереджується на ідеї такої зміни виборчої системи, яка б гарантувала одній політичній партії отримання абсолютної більшості мандатів у Верховній Раді. Мета досягнення ясного результату парламентських виборів, який сприяє формуванню стабільного уряду, дуже важлива. Тим не менше, обраний засіб не можна вважати таким, що рекомендується у конкретній політичній ситуації в Україні, оскільки воля виборців не буде адекватно відображена у розподілі мандатів у Верховній Раді. Для України є особливо важливим забезпечити чесне відображення різних інтересів виборців з різних регіонів країни. Тому будь-яка реформа повинна мати за мету посилення регіонального представництва і тісніший зв'язок між виборцями та обраними членами парламенту. Не схоже, що ця мета буде досягнута виборчою системою, запропонованою у проекті Портнова – Лавриновича.

Запропонована виборча система, найбільш імовірно, призвела б до подальшої поляризації між двома основними політичними блоками та поглибила б поділ всередині країни. Більше того, пропонується розподіл мандатів виглядає чужорідним серед відомих виборчих систем та розв'язків, що використовуються в Європі, і може бути проблемним у світлі існуючих європейських стандартів у галузі виборів.

**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 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 Балоба 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 цей 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 мандата 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 мандата 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 місцевих 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 негайно оскаржила конституцій-

<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, й одне голосування щодо відкликання було проведене (безуспішно). Проте 18 депутатів склали мандати внаслідок того, що була ініційована спроба їх відкликання.

\* Серед інших (лат. – прим. ред.).

ність 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, CDL-INF (2001) 11; в абзаці 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 мандата. 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 порятунком, 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.: Висновок щодо трьох 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, §§ 19-22; Висновок щодо змін до Конституції України, прийнятих 8.12.2004, ухвалений Венеціанською Комісією на її 63 пленарній сесії 10-11 червня 2005 року, CDL-AD (2005) 015, §§ 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 явно 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 складність 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 правових 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 вклю-

<sup>5</sup> Відкликання відповідною політичною партією передбачене також статтями 81, частина 2 (б), і 81, частина 6, Конституції України стосовно Верховної Ради.

<sup>6</sup> Див. абз. 10 вище.

чає 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.

22. Хоча зміни, які розглядаються, виправдовуються необхідністю зміцнення партійної дисципліни, вони заходять задалеко, оскільки не дозволяють депутатам залишатися в контакті 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. Забороною переходу депутата з одної політичної групи до іншої,

---

<sup>\*</sup> З відповідними змінами (*лат.* – прим. ред.).

<sup>7</sup> Див. абз. 12-14 вище.



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 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, внесеного 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) й 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 мандата 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 відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення».

5. Запропонована нова Стаття 4<sup>1</sup> встановлює три різні визначення входу 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<sup>1</sup>), так само як «входження народного депутата до коаліції всупереч узгодженій позиції депутатської фракції» (див. пункт 3 запропонованої статті 4<sup>1</sup>).

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 мандата 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* дійшла 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, яке 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>.

<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, §§ 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, Point 1; Висновок щодо трьох 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, §§ 19-22; Висновок щодо змін до Конституції України, прийнятих 8.12.2004, ухвалений Венеціанською Комісією на її 63 пленарній сесії 10-11 червня 2005 року, CDL-AD (2005) 015, §§ 10-13.

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. Більше того, запровадження заборони виходу депутата з фракції є явним та грубим порушенням європейської традиції вільного мандата 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.

---

<sup>5</sup> CDL-AD (2007) 018, § 22.

**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 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, 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 ґрунтується 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 прав людини, яка стверджує:

*«1. Кожен має право на свободу мирних зібрань та на свободу об'єднання 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 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».*

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:

• Право на мирні збори є основним правом у демократичному суспільстві й однією з основ такого суспільства і, таким чином, не повинно тлумачитись

---

<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 projet 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; CDL-AD (2004) 039, Opinion on the law on conducting meetings, assemblies, rallies and demonstrations of the Republic of Armenia.

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 упевнитись 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 загальних інтересів 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 заборону або припиненням її. 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-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.

<sup>\*</sup> Переважно; головним чином (фр. – прим. ред.).

<sup>2</sup> ECHR, *Ziliberg v. Moldova* (2004).

• 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 початку 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 подана 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 розме-



жування, 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 організовувати публічні збори.

24. Важливим питанням, яке викликає стаття 3, є положення, яке вказує, що забороненим організаціям не дозволено проводити збори. Сфера застосу-

вання 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 тематичі обговорення, не повинні 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 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 усувати 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 важ-

---

<sup>3</sup> Певні типи обмежень, засновані на тематичі 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 неуникнення насильства та причинного зв'язку між цим насильством і питанням, що розглядається. Встановлення обмежень, заснованих на тематичі зборів, саме таким шляхом дає можливість у вирішальний спосіб уникнути потенційних обмежень зборів на основі їх тематики, коли один із цих трьох факторів відсутній.

ке 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 дотриманням 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 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 прого-

<sup>4</sup> Див.: ECtHR, *Cissé v. France* judgment of 9 April 2002, § 50.

<sup>5</sup> Наприклад, в Австрії повідомлення повинно бути подане за 24 години, а в Німеччині – за 48 годин до планованого часу демонстрації.

лошення 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 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 ясным 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 звернулися 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 принцип 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 ма-

<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.unhchr.ch/html/menu3/b/h\\_comp43.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp43.htm)>.

теріальної 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 тлумачитись як заохочення контр-демонстрацій, що виникають у ході проведення зборів зсередини зборів. За тією ж ознакою вона може тлумачитись як надання простору дій для провокаційних чинників, мотивованих намаганням спеціально створити ситуацію, яка може кінцем кінцем дати достатні підстави службовим особам органів правопорядку для припинення зборів. Якщо деякі особи беруть 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 посилання на організаторів та інших осіб у частині 2 було усунуте.

43. Частина 3 вимагає, щоб відповідні посадові особи розглядали та приймали рішення щодо кожного питання, 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 відповідних межах повноважень. Немає жодної причини, з якої посадові особи публічних або приватних суб'єктів повинні б формально розглядати питання, поставлене публічними зборами, якщо вони вважають його необґрунтованим 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 спрямоване 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, 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 порушення норм демократії, можуть бути законним чином заборонені чи припинені. Рекомендується, щоб формулювання статті 20 були змінені таким чином, щоб відображати цю вирішальну відмінність так, щоб її не можна було хибно тлумачити органами правопорядку 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 .

---

<sup>7</sup> ECHR, *Freedom and Democracy Party (Ozdep) v. Turkey* (1999).

**ВИСНОВОК  
ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ «ПРО ПАРЛАМЕНТСЬКУ ОПОЗИЦІЮ В  
УКРАЇНІ»**

**ухвалений Венеціанською Комісією на 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 Балоба 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 іншого законодавства (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. Заснований 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 використовувалися в Конституції України та в законодав-



стві. Таким чином, обсяг прав та імунитетів 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 вагомої 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 більшістю 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 більшістю.

### **В. Можливе порушення існуючих прав**

9. Визнаючи позитивні аспекти зміцнення позиції тих депутатів та фракцій, які не входять до правлячої більшістю, Комісія в той же час повторює своє застереження стосовно ризику порушення існуючих прав незалежних депутатів та фракцій, які не приєднуються ані до більшістю, 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 Закон про комітети Верховної Ради України. В світлі новел, передбачених у проекті Закону, виглядає, що деякі з цих прав опинилися під особливою загрозою.

10. Наприклад, стаття 11 §1 проекту Закону надає опозиції право отримати частину посад, як голови деяких парламентських комітетів<sup>3</sup>. Лише за

<sup>1</sup> Див.: CDL-AD (2007) 015, абз. 8-12.

<sup>2</sup> Див.: CDL-AD (2007) 015, абз. 26.

<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.

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 більшої 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 зі 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 існуючих 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,

---

<sup>4</sup> Статті 32-34 Регламенту.

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 неминуче 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 положеннях. 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 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

---

<sup>5</sup> У цьому випадку пункт 4, здається, суперечить пункту 5 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”».

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.

---

---

## ДОКУМЕНТИ ОРГАНІВ РАДИ ЄВРОПИ

### ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ ПРО ОБЧИСЛЕННЯ СТРОКІВ

Базель, 16 травня 1972 року

Держави – члени Ради Європи, які підписали цю Конвенцію, враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами, зокрема шляхом прийняття спільних правових положень, переконані у тому, що уніфікація порядку обчислення строків як для національних, так і для міжнародних цілей сприятиме досягненню цієї мети, погодилися про таке:

#### Стаття 1

1. Ця Конвенція застосовується до обчислення строків у цивільних, комерційних і адміністративних справах, включаючи процедуру стосовно таких справ, якщо такі строки встановлені:

- a) законом або судовим чи адміністративним органом;
- b) органом арбітражу, якщо такий орган не встановив порядку обчислення строків; або
- c) сторонами, якщо порядок обчислення строків не був безпосередньо чи опосередковано узгоджений між сторонами і не визначається існуючою практикою відносин між сторонами. Проте Конвенція не застосовується до строків, які обчислюються ретроактивно.

2. Незважаючи на положення пункту 1, будь-яка Договірна Сторона під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про прийняття чи приєднання або у будь-який інший час після у повідомленні на ім'я Генерального Секретаря Ради Європи може заявити, що вона виключає із сфери застосування всіх або деяких положень цієї Конвенції всі або деякі строки, що застосовуються в адміністративних справах. Будь-яка Договірна Сторона у будь-який час повідомленням на ім'я Генерального Секретаря Ради Європи може відкликати, повністю або частково, зроблену нею заяву; таке повідомлення набирає чинності від дати його отримання.

#### Стаття 2

Для цілей цієї Конвенції термін «*dies a quo*» означає день, з якого починається відлік строку, а термін «*dies ad quem*» означає день, у який цей строк спливає.

#### Стаття 3

1. Строки, обчислені у днях, тижнях, місяцях і роках, починаються опівночі *dies a quo* і спливають опівночі *dies ad quem*.

2. Проте положення попереднього пункту не заважають тому, щоб та чи інша дія, яка має бути здійснена до спливу встановленого строку, виконувалася у день *dies ad quem* лише до закінчення нормального робочого часу.

#### Стаття 4

1. Якщо строк обчислено у тижнях, день *dies ad quem* є днем останнього тижня, який за своєю назвою відповідає *dies a quo*.

2. Якщо строк обчислено у місяцях або роках, день *dies ad quem* є днем останнього місяця чи останнього року, дата якого відповідає *dies a quo*, або у разі відсутності відповідної дати – останнім днем останнього місяця.

3. Якщо строк обчислено у місяцях і днях або у частинах місяців, спочатку враховуються повні місяці, а потім – дні чи частини місяців; для цілей обчислення частин місяців вважається, що один місяць містить 30 днів.

#### Стаття 5

При обчисленні строку суботи, неділі та офіційні свята враховуються. Однак, якщо *dies ad quem* строку, до спливу якого має бути здійснена та чи інша дія, припадає на суботу, неділю, офіційне свято чи день, який вважається офіційним святом, встановлений строк продовжується на перший робочий день, який настає після них.

#### Стаття 6

Жодні застереження до положень цієї Конвенції не дозволяються.

#### Стаття 7

Ця Конвенція не зашкоджує ні положенням договорів, конвенцій чи двосторонніх або багатосторонніх угод, які вже укладені чи будуть укладені у майбутньому, ні складеним для їхнього виконання нормативним актам, які регулюють конкретні аспекти питань, охоплених цією Конвенцією.

### Заключні положення

#### Стаття 8

1. Цю Конвенцію відкрито для підписання державами – членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації чи прийняттю. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття здаються на зберігання Генеральному Секретарю Ради Європи.

2. Ця Конвенція набирає чинності через три місяці від дати здачі на зберігання третьої ратифікаційної грамоти або третього документа про прийняття.

3. Стосовно будь-якої держави, яка підписала цю Конвенцію і яка ратифікуватиме чи прийматиме її після набрання нею чинності, Конвенція набирає чинності через три місяці від дати здачі на зберігання її ратифікаційної грамоти або документа про прийняття.

#### Стаття 9

Кожна Договірна Сторона може на свій розсуд вжити відповідних заходів для застосування цієї Конвенції до строків, що діють стосовно такої Сторони, на час набрання Конвенцією чинності.

#### Стаття 10

1. Після набрання цією Конвенцією чинності Комітет Міністрів Ради Європи може запропонувати будь-якій державі, яка не є членом Ради, приєднатися до Конвенції.

2. Таке приєднання здійснюється шляхом здачі на зберігання Генеральному Секретарю Ради Європи документа про приєднання, який набирає чинності через три місяці від дати здачі його на зберігання.

#### **Стаття 11**

Кожна Договірна Сторона під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про прийняття чи приєднання у повідомленні на ім'я Генерального секретаря Ради Європи може визначити, які дні вважаються або для цілей статті 5 Конвенції вважатимуться офіційними святами на усій чи частині її території. У подальшому будь-які зміни в інформації, що міститься у такому повідомленні, доводяться до відома Генерального Секретаря Ради Європи.

#### **Стаття 12**

1. Будь-яка Договірна Сторона під час підписання або здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про прийняття чи приєднання може визначити територію (території), до якої застосовуватиметься ця Конвенція.

2. Будь-яка Договірна Сторона під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про прийняття чи приєднання або в будь-який інший час після цього заявою на ім'я Генерального Секретаря Ради Європи може поширити дію цієї Конвенції на будь-яку іншу територію (території), яка визначена в цій заяві і за міжнародні відносини якої вона несе відповідальність або від імені якої вона уповноважена брати зобов'язання.

3. Будь-яка заява, зроблена відповідно до попереднього пункту, може стосовно будь-якої території, визначеної в цій заяві, бути відкликана із застосуванням процедури, наведеної у статті 13 цієї Конвенції.

#### **Стаття 13**

1. Ця Конвенція залишається чинною на невизначений час.

2. Будь-яка Договірна Сторона може у тому, що її стосується, денонсувати цю Конвенцію шляхом подання відповідного повідомлення на ім'я Генерального Секретаря Ради Європи.

3. Така денонсація набирає чинності через шість місяців від дати отримання такого повідомлення Генеральним Секретарем.

#### **Стаття 14**

Генеральний Секретар Ради Європи повідомляє держави – члени Ради Європи та будь-яку державу, яка приєдналася до цієї Конвенції, про:

- a) будь-яке підписання;
- b) здачу на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти або будь-якого документа про прийняття чи приєднання;
- c) будь-яку дату набрання чинності цією Конвенцією відповідно до статті 8;
- d) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень пункту 2 статті 1;
- e) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень статті 11;
- f) будь-яку заяву, отриману на виконання положень пунктів 2 і 3 статті 12;

g) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень статті 13, і дату набрання денонсацією чинності.

На посвідчення чого нижчепідписані належним чином на те уповноважені представники підписали цю Конвенцію.

Вчинено у Базелі шістнадцятого дня травня місяця 1972 року англійською і французькою мовами, причому обидва тексти є однаково автентичними, в одному примірнику, який зберігатиметься в архіві Ради Європи. Генеральний Секретар надсилає засвідчені копії цієї Конвенції кожній державі, яка підписала її або приєдналася до неї.



---

---

## РЕЗОЛЮЦІЯ 1320 (2003)

### Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про Кодекс належної практики у виборчих справах»

30 січня 2003 року

1. Проведення вільних, рівних, загальних, таємних і прямих виборів через регулярні проміжки часу залишається *sine qua non*\* для визнання політичної системи демократичною.

2. Відзначаючи, що досі кожна європейська чи міжнародна організація мала тенденцію дотримуватися своїх власних критеріїв при спостереженні та оцінці виборів, а також що не існує ані формального тексту, який би встановлював усі основоположні принципи європейських виборчих систем, ані постійного європейського органу, відповідального за виборчий моніторинг, Парламентська Асамблея вважає, що Рада Європи завдяки своїй особливій ролі захисника демократії в Європі повинна відіграти піонерську роль у кодифікації виборчих норм.

3. З огляду на загально визнаний досвід Ради Європи у спостереженні за виборами та референдумами у державах – членах чи країнах – кандидатах Резолюція 1264 (2001) закликала Європейську Комісію за демократію через право (Венеціанську Комісію) утворити робочу групу для розробки Кодексу належної практики у виборчих справах.

4. Асамблея вітає заснування Ради з демократичних виборів, тристороннього органу, у якому Асамблея бере активну участь спільно з Конгресом місцевих та регіональних влад Європи, та особливо висловлює вдячність Венеціанській Комісії за її значний внесок у розробку Кодексу належної практики у виборчих справах, який тепер опубліковано.

5. Асамблея вважає, що цей Кодекс становить великий крок до гармонізації стандартів з організації та спостереження за виборами та у встановленні процедур та умов для організації виборчого процесу.

6. Асамблея з зацікавленістю відзначає документи, які були недавно підготовані Бюро з демократичних інституцій та прав людини (БДІПЛ) Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) та Асоціацією організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи (АСЕЕЕО), які також мають за мету визначення норм, що регулюють демократичні вибори.

7. Асамблея вважає, що прийняття Кодексу належної практики у виборчих справах надасть можливість державам – членам Ради Європи заново оцінити та/або переглянути своє виборче законодавство. Таким чином звіти про спостереження за виборами можуть вивчати, чи закони та інші норми, що застосовуються у державах – членах, відповідають різним критеріям та нормам, викладеним у кодексі, з метою оцінки їх демократичного характеру.

8. Асамблея вважає, що в якості еталонного документа\*\* не лише для держав – членів, але й для неї самої Кодекс посилюватиме вплив та довіру до

---

\* Необхідною умовою (лат. – прим. ред.).

\*\* В англійському оригіналі вжито термін «reference document», що буквально означає «документ, на який слід посилатися» (прим. ред.).

спостереження за виборами та моніторингової діяльності, яку проводить Рада Європи.

9. Асамблея, відзначаючи, що Кодекс не передбачає жодних санкцій у разі порушення державою – членом вимоги щодо дотримання його положень, вважає, що це питання вимагає подальшого обдумування.

10. Асамблея пропонує надіслати Кодекс належної практики у виборчих справах національним делегаціям і парламентам, отже він може бути якнайшвидше застосований у державах – членах Ради Європи, та підтримує будь-які інші подібні ініціативи.

11. Асамблея тому закликає Венеціанську Комісію:

i. поставити діяльність Ради з демократичних виборів на постійну основу та розглядати Раду як один із своїх власних органів, зберігаючи її теперішню форму змішаного членства, як визначено Резолюцією 1264;

ii. реалізувати цілі Ради з демократичних виборів, встановлених Резолюцією 1264, та, зокрема, продовжувати її діяльність з метою:

a. сформувати базу даних, яка б містила, *inter alia*<sup>\*</sup>, виборче законодавство держав – членів Ради Європи;

b. формулювати висновки, у співпраці з Асамблеєю, щодо загальних питань, пов'язаних із виборчими справами, а також висновки, що стосуються можливих вдосконалень законодавства і практик окремих держав – членів чи країн – кандидатів;

c. якнайшвидшої розробки комп'ютеризованого питальника, який би викладав у практичній формі загальні принципи Кодексу належної практики у виборчих справах та надавав делегаціям спостерігачів кращий огляд виборчої ситуації.

---

<sup>\*</sup> Серед іншого (лат. – прим. ред.).

---

---

**РЕКОМЕНДАЦІЯ 1595 (2003)**  
**Парламентської Асамблеї Ради Європи**  
**«Про Кодекс належної практики у виборчих справах»**

*30 січня 2003 року*

1. Парламентська Асамблея зазначає, що протягом останніх десяти років Рада Європи провела низку заходів, пов'язаних з організацією та спостереженням за виборами, отримавши у підсумку загальноновизнаний міжнародний досвід у цій сфері.

2. Асамблея посилається на свої Резолюції 1264 (2001) та 1320 (2003), у яких вона закликала Раду Європи знову ствердити свою піонерську роль у кодифікації виборчих норм, закликавши Європейську Комісію за демократію через право (Венеціанську Комісію) утворити робочу групу для розробки Кодексу належної практики у виборчих справах.

3. Асамблея також нагадує, що у своїй Рекомендації 1578 (2002) вона спонукала Раду Європи продовжити та посилити її діяльність у напрямі гармонізації виборчого регулювання, щоб зустріти нові виклики, які постали перед Європою.

4. Кодекс належної практики у виборчих справах дуже важливий, оскільки він встановлює основоположні принципи європейських виборчих систем та формулює умови їх застосування.

5. Асамблея вважає, що, будучи використовуваним як засадничий документ для держав – членів, Кодекс належної практики у виборчих справах посилить надійність спостереження за виборами та моніторингову діяльність, яку проводить Рада Європи.

6. Асамблея звертає увагу на попередній проект конвенції, недавно розроблений Асоціацією організаторів виборів країн Центральної і Східної Європи (АСЕЕЕО), який пропонує створити правову основу для приведення виборчого законодавства і практики до міжнародних стандартів.

7. Асамблея у зв'язку з цим рекомендує Комітету Міністрів:

i. перетворити Кодекс належної практики у виборчих справах у Європейську конвенцію, враховуючи, де це доречно, проект Конвенції АСЕЕЕО та роботу Бюро з демократичних інституцій та прав людини (БДІПЛ) Організації з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ);

ii. з метою підготовки правового інструмента погодитися заснувати групу експертів, у якій Парламентська Асамблея, Конгрес місцевих і регіональних влад Європи та Венеціанська Комісія були б представлені як спостерігачі.

---

---

## РЕЗОЛЮЦІЯ 1459 (2005)

### Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про усунення обмежень на право голосу»

24 червня 2005 року

1. Парламентська Асамблея відповідно до своєї Рекомендації 1500 (2001) «Про участь іммігрантів та іноземців-резидентів у політичному житті держав – членів Ради Європи» підкреслює значення права голосу та права на висунення своєї кандидатури на виборах як важливої попередньої умови збереження інших основних громадянських і політичних прав, що захищаються Радою Європи.

2. З цією метою, відповідно до Висновку Венеціанської Комісії, прийнятого у грудні 2004 року, вона пропонує державам – членам й державам – спостерігачам Ради Європи переглянути всі існуючі обмеження виборчих прав та скасувати ті з них, які більше не є необхідними і пропорційними для досягнення законної мети.

3. Асамблея вважає, що, як правило, пріоритет повинно мати надання ефективних, вільних і рівних виборчих прав максимально великій кількості громадян, незалежно від їх етнічного походження, місця проживання, стану здоров'я, статусу військовослужбовця чи наявності судимості. Належним чином слід брати до уваги право голосу тих громадян, які проживають за кордоном.

4. У відповідності з судовою практикою Європейського Суду прав людини будь-які виключення з цього права повинні бути обумовлені законом, мати законну мету і не бути свавільними чи непропорційними.

5. Усі резиденти зобов'язані сплачувати місцеві податки, а рішення місцевих органів влади безпосередньо впливають на їх життя. Тому право голосувати та брати участь як кандидати на місцевих виборах повинно надаватися всім резидентам, незалежно від їх громадянства чи національності. У зв'язку з цим Асамблея закликає відповідні країни виконувати рекомендації Комісара з прав людини про надання цього права резидентам, які мають особливий статус «негромадян» відповідно до Конвенції про участь іноземців у політичному житті на місцевому рівні.

6. Враховуючи можливість конфлікту лояльності між державою, громадянином якої є відповідна особа, та країною її проживання, право голосувати і брати участь як кандидати на національних виборах (парламентських чи президентських), як правило, повинно пов'язуватися з громадянством. Особи, які є громадянами кількох держав, повинні мати право вільно вибирати, в якій країні вони бажають реалізувати своє право голосу.

7. Враховуючи значення права голосу в демократичному суспільстві, держави – члени Ради Європи повинні забезпечувати своїм громадянам, які проживають за кордоном, можливість голосувати на національних виборах. Вони повинні вжити відповідних заходів з тим, щоб максимально полегшити здійснення такого права голосу, зокрема дозволяючи голосування заочно (пош-

тою), в консульських установах або з використанням електронних засобів відповідно до Рекомендації Rec (2004) 11 Комітету Міністрів державам – членам про правові, експлуатаційні та технічні стандарти електронного голосування. Держави – члени повинні співпрацювати одна з одною з цією метою та утримуватися від створення непотрібних перешкод на шляху ефективного здійснення права голосу іноземними громадянами, які проживають на їх території.

8. Беручи до уваги, що кінцевою метою кримінального покарання є перевиховання ув'язнених з метою їх повернення у суспільство зі всіма правами й обов'язками, Асамблея висловлює жаль з приводу того, що у багатьох країнах особи, засуджені за вчинення кримінальних злочинів, позбавляються можливості брати участь у голосуванні, причому в деяких випадках вони протягом певного часу позбавлені цього права і після виходу з ув'язнення. Більш сучасний підхід повинен полягати в тому, щоб позбавлення права голосу наставало лише за злочини, вчинені стосовно демократичного процесу (наприклад, фальсифікація виборів, протиправний тиск на виборців чи кандидатів, участь у збройному путчі, участь у терористичній діяльності, встановлені рішенням суду). У будь-якому випадку, беручи до уваги Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Херст проти Сполученого Королівства» (30 червня 2004 року), національним парламентам слід переглянути існуючі обмеження та визначити, чи дійсно вони все ще спрямовані на досягнення законної мети і не є свавільними чи непропорційними.

9. Як підкреслювала Європейська Комісія за демократію через право (Венеціанська Комісія), необхідність демократичного контролю над збройними силами не повинна використовуватися як виправдання для автоматичного позбавлення військовослужбовців їх права голосу.

10. Асамблея також підкреслює важливість захисту права голосу вразливих категорій населення, таких як особи, які проживають у будинках для осіб похилого віку, ув'язнені, солдати й інваліди. Повинні бути вжиті відповідні заходи для того, щоб уникнути необґрунтованого впливу осіб, які доглядають за особами похилого віку, наглядового персоналу чи вищих начальників, зокрема шляхом забезпечення таємниці голосування.

11. У зв'язку з цим Асамблея пропонує:

і) відповідним державам – членам і державам – спостерігачам Ради Європи:

а) знизити мінімальні вікові вимоги для здійснення активного і пасивного виборчого права до 18 років для права голосу й не більше ніж до 25 років для здійснення права на висування як кандидата на виборах;

б) надати виборчі права усім своїм громадянам (підданам), не встановлюючи вимог стосовно місця проживання;

с) полегшити здійснення права голосу громадянам, які проживають на території інших держав, передбачивши можливість заочного голосування (поштою та/або в консульських установах), а також співпрацювати одна з одною з цією метою;

д) підписати і ратифікувати Конвенцію Ради Європи 1992 року про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні і надати активне та пасивне виборче право на місцевих виборах усім особам, які законно проживають на їх території;

е) переглянути існуючі обмеження на виборчі права ув'язнених чи військовослужбовців з метою скасування тих обмежень, які більше не є необхідними і пропорційними для досягнення законної мети;

ф) вжити відповідних заходів щодо захисту виборчих прав вразливих категорій населення (зокрема осіб, які проживають у домах для осіб похилого віку, ув'язнених, військовослужбовців, кочівників) відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах, прийнятому у липні 2003 року Венеціанською Комісією.

ii) Раді Європи та, зокрема, Венеціанській Комісії і далі активізувати свою діяльність, спрямовану на поліпшення умов для ефективного здійснення виборчих прав, звертаючи особливу увагу на співробітництво з метою полегшення здійснення виборчих прав громадянами, які проживають на території інших держав.

---

---

## РЕЗОЛЮЦІЯ 1549 (2007)

### Парламентської Асамблеї Ради Європи «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 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 (чин-



ний 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 рішень 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).*

**РЕКОМЕНДАЦІЯ 1821 (2007)**

**Парламентської Асамблеї Ради Європи  
«Про Кодекс належної практики щодо референдумів»**

*23 листопада 2007 року*

1. Нагадуючи свою Резолюцію 1592 (2007) про Кодекс належної практики щодо референдумів, Парламентська Асамблея вітає розробку Кодексу належної практики щодо референдумів Європейською Комісією за демократію через право (Венеціанською Комісією) як доповнення до піонерської роботи Венеціанської Комісії щодо розробки Кодексу належної практики у виборчих справах, який був схвалений Асамблеєю у Резолюції 1320 (2003) та Комітетом Міністрів в урочистій декларації.

2. У світлі зростаючого звернення до референдумів у державах – членах Ради Європи протягом останніх десятиліть, а також політичного впливу референдумів, у тому числі у деяких випадках поза національними кордонами, Асамблея вважає, що Кодекс належної практики щодо референдумів є важливим і необхідним інструментом у діяльності Ради Європи у напрямі зміцнення демократії і поширення поваги до верховенства права.

3. Як ще одному еталонному документу у цій галузі, Кодексу належної практики щодо референдумів слід надати найвищу доступність, а відповідність його положенням та приклади належної практики слід рекомендувати державам – членам Ради Європи.

4. Нагадуючи свою Рекомендацію 1704 (2005) «Щодо референдумів: до належної практики у Європі», Асамблея звертається до Комітету Міністрів щодо прийняття рекомендації державам – членам з підтримкою Кодексу належної практики щодо референдумів.

---

---

## РЕКОМЕНДАЦІЯ R (99) 15

### Комітету Міністрів Ради Європи «Про висвітлення в засобах масової інформації виборчих кампаній»

*9 вересня 1999 року*

Комітет Міністрів, відповідно до пункту b статті 15 Статуту Ради Європи, Звертаючи увагу на важливу роль ЗМІ в сучасному суспільстві, особливо під час виборів,

Підкреслюючи, що основний принцип редакційної незалежності ЗМІ набуває особливої важливості під час виборів,

Усвідомлюючи потребу враховувати значну різницю, яка існує між друкованими й недрукованими ЗМІ,

Підкреслюючи, що висвітлення виборів органами мовлення має бути правдивим, зваженим і неупередженим,

Беручи до уваги, що громадське телерадіомовлення несе особливу відповідальність за правдиве й повне відображення виборів, у т. ч. це може стосуватись надання ефірного часу політичним партіям і кандидатам,

Зазначаючи, що слід приділити особливу увагу певним специфічним особливостям висвітлення виборчих кампаній, таким як поширення результатів опитування громадської думки, платна політична реклама, право на відповідь, дні роздумів і надання передвиборного часу,

Підкреслюючи важливу роль заходів саморегулювання з боку самих працівників ЗМІ – наприклад, у формі кодексів поведінки, які встановлюють керівні напрямки успішного проведення відповідального, точного й правдивого процесу висвітлення виборчих кампаній,

Визнаючи додатковий характер заходів регулювання й саморегулювання в цій сфері,

Будучи впевненим у корисності відповідних рамок процесу висвітлення виборів засобами масової інформації для сприяння вільним і демократичним виборам; пам'ятаючи про різні правові й практичні підходи держав – членів у цій сфері, а також той факт, що вони можуть регулюватися різними галузями права,

Визнаючи, що будь-які нормативні рамки висвітлення виборів мають відповідати основному принципу свободи вираження поглядів, гарантованому статтею 10 Європейської Конвенції з прав людини в інтерпретації Європейського Суду з прав людини,

Згадуючи основні принципи, що містяться в Резолюції №2, ухваленій на 4-й Конференції міністрів з питань політики у галузі ЗМІ (Прага, грудень 1994 року), і рекомендації R (96) 10 Комітету Міністрів «Про гарантії незалежності громадського телерадіомовлення»,

Рекомендує урядам держав – членів розглянути засоби забезпечення дотримання принципів правдивості, зрівноваженості й неупередженості при висвітленні засобами масової інформації виборчих кампаній і розглянути, якщо необхідно, питання про ухвалення заходів щодо впровадження цих принципів у національне законодавство чи практику відповідно до консти-туційного права.

**Додаток  
до Рекомендації R (99) 15  
Сфера застосування Рекомендації**

Принципи правдивості, зрівноваженості й неупередженості при висвітленні засобами масової інформації виборчих кампаній мають застосовуватися в перебізі всіх типів політичних виборів, що відбуваються в державах – членах, тобто президентських, виборів до законодавчих органів, регіональних і, де можливо, місцевих органів влади й політичних референдумів.

Ці принципи, за потреби, необхідно також застосовувати до ЗМІ, які висвітлюють вибори, що проходять за кордоном, зокрема якщо ці засоби масової інформації звертаються до громадян країни, де проходять вибори.

**I. Заходи, що стосуються друкованих ЗМІ**

*1. Свобода преси*

Нормативні рамки висвітлення виборів ЗМІ не повинні суперечити ні редакційній незалежності газет або журналів, ні їхньому праву висловлювати будь-які політичні симпатії.

*2. Друковані ЗМІ, які належать органам державної влади*

Держави – члени мають вжити заходів, які забезпечили б висвітлення виборчих кампаній друкованими виданнями, що належать органам державної влади, правдиво, зважено й неупереджено, без дискримінації або підтримки конкретної політичної партії чи кандидата.

Якщо такі ЗМІ розміщують платну політичну рекламу на своїх сторінках, вони повинні забезпечити однакове, недискримінаційне ставлення до всіх політичних суперників і партій, які хочуть придбати рекламну площу.

**II. Заходи, що стосуються мовлення**

*1. Загальні рамки*

Під час проведення виборчих кампаній нормативні рамки мають заохочувати й полегшувати процес плюралістичного висловлення думок засобами мовлення.

Поряд із повагою редакційної незалежності телерадіомовників нормативні рамки мають також закріпити обов'язок мовників висвітлювати виборчі кампанії в усіх програмах правдиво, зважено й неупереджено. Цей обов'язок стосується як мовників державного сектора, так і приватного у відповідних зонах трансляції.

У тих державах – членах, де поняття «передвиборний час» визначається внутрішнім законодавством, правила, що стосуються правдивого, зваженого й неупередженого висвітлення засобами мовлення виборчих кампаній повинні, поширюватись також і на цей період.

*2. Програми новин і поточних подій*

У разі якщо це не обумовлено правилами саморегулювання, держави – члени мають вжити заходів, за якими державні й приватні мовники під час виборчих кампаній повинні бути особливо правдивими, зваженими й неупе-

редженими в програмах новин і поточних подій, зокрема в дискусійних програмах, таких як інтерв'ю або дебати.

У цих програмах мовники не повинні надавати будь-яких привілеїв органам державної влади. Це питання, в першу чергу, слід розв'язувати за допомогою відповідних засобів саморегулювання. Наприклад, держави – члени могли б проаналізувати, якщо це потрібно, чи варто надавати відповідним органам влади, які контролюють висвітлення виборів, повноваження втручатися задля усунення можливих недоліків.

### *3. Інші програми*

Особливу увагу слід приділяти програмам, що не висвітлюють новин або поточних подій і безпосередньо не пов'язані з виборчою кампанією, але також можуть впливати на позиції виборців.

### *4. Прямий ефір для політичних партій/кандидатів на державному телерадіомовленні*

Держави – члени можуть розглянути питання про доцільність включення до нормативних рамок положень, згідно з якими у виборчий період прямий ефір на каналах державного мовлення стане доступним для політичних партій/кандидатів.

Якщо прямий ефір гарантовано, його надання має здійснюватися справедливо, без дискримінації, на підставі прозорих і об'єктивних критеріїв.

### *5. Платна політична реклама*

У державах – членах, де політичним партіям і кандидатам дозволяється купувати рекламну площу для виборчих цілей, нормативні рамки повинні забезпечити, щоб:

- можливість придбання рекламної площі була доступною для всіх партій-конкурентів на рівних умовах і за рівну плату;
- громадськість інформували про те, що такі повідомлення є платною політичною рекламою.

Держави – члени можуть розглянути питання про включення до нормативних рамок положення про обмеження площі політичної реклами, яку може придбати окрема партія або кандидат.

## **III. Заходи, що стосуються друкованих ЗМІ та мовлення**

### *1. «День роздумів»*

Держави – члени можуть розглянути, чи варто включати до нормативних рамок положення про заборону поширення упереджених виборчих повідомлень за день до виборів.

### *2. Опитування громадської думки*

Нормативні рамки або правила саморегулювання мають забезпечити, щоб під час поширення результатів опитування громадської думки ЗМІ надавали громадськості достатню інформацію для оцінки опитування. Це, зокрема, може бути інформація, яка:

- оголошує політичну партію або іншу організацію чи особу, що замовила й фінансувала опитування;

- ідентифікує організацію, що проводить опитування, її методику, яка використовується;

- визначає репрезентативність і коефіцієнт похибок опитування;

- визначає дату і/або період проведення опитування.

Усі інші питання про представлення засобами масової інформації результатів опитування мають вирішуватися самими ЗМІ.

Будь-яке обмеження з боку держав – членів, пов'язане із заборонаю публікувати/передавати по радіо чи телебаченню результати опитування (щодо намірів голосувати) в день голосування або за кілька днів до виборів, має бути узгоджено зі статтею 10 Європейської Конвенції з прав людини в інтерпретації Європейського Суду з прав людини.

Це ж стосується й опитувань виборців, які вже проголосували, біля виборчих дільниць – держави – члени можуть розглянути можливість заборони засобам масової інформації повідомляти про результати таких опитувань, доки не зачиняться всі виборчі дільниці в країні.

### *3. Право на відповідь*

Зважаючи на те, що виборча кампанія триває короткий час, будь-який кандидат чи політична партія, які за національним законодавством чи устроєм мають право на відповідь, повинні мати змогу здійснити це право під час проведення кампанії.

## **IV. Заходи щодо захисту ЗМІ під час виборів**

### *1. Невтручання органів державної влади*

Органи державної влади повинні утримуватись від втручання в діяльність журналістів та інших працівників ЗМІ з метою впливу на вибори.

### *2. Захист від нападів, залякування та інших протизаконних засобів тиску на ЗМІ*

Органи державної влади мають зробити певні кроки для ефективного захисту журналістів й інших працівників ЗМІ та їхньої нерухомості, оскільки це набуває ще більшого значення під час виборів. У той самий час цей захист не повинен заважати їм виконувати свою роботу.

---

---

## РЕКОМЕНДАЦІЯ Rec (2001) 19

### Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті»

6 грудня 2001 року

Комітет Міністрів відповідно до пункту b статті 15 Статуту Ради Європи, беручи до уваги, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її членами задля збереження й утілення ідеалів і принципів, які є їхнім спільним доробком, а також для сприяння їхньому економічному й соціальному прогресу,

беручи до уваги, що участь громадян є осердям демократії та те, що громадяни, віддані демократичним цінностям, є свідомими своїх громадянських обов'язків, беруть участь у політичній діяльності і становлять життєву силу будь-якої демократичної системи,

упевнений у тому, що місцева демократія є одним із наріжних каменів демократії в країнах Європи та що її зміцнення є чинником стабільності,

звертаючи увагу на те, що місцева демократія має функціонувати в контексті, який висуває нові проблеми, що є наслідком не лише структурних і функціональних змін в організації місцевої влади, а й радикального політичного, економічного й соціального розвитку в Європі, а також глобалізації,

свідомий того, що суспільні очікування призвели до того, що місцева політика змінює свою форму, а це, у свою чергу, потребує більш відкритих, гнучких і конкретних методів участі,

беручи до уваги, що за певних обставин рівень довіри людей до обраних інститутів влади падає, й те, що державні інститути відчувають потребу перебудовуватися й відповідати громадськості по-новому, щоб підтримати легітимність ухвалення рішень,

визнаючи, що існує багато різних заходів для сприяння участі громадян і що ці заходи можна адаптувати до різноманітних умов місцевих громад,

беручи до уваги, що право громадян висловлюватися про найважливіші рішення, чийм наслідком є довгострокові зобов'язання, або робити вибір, який потім важко змінити (і це турбує більшість громадян) – один із демократичних принципів, спільних для всіх держав – членів Ради Європи,

беручи до уваги, що це право можна якнайліпше здійснювати на місцевому рівні та що, відповідно, слід ужити заходів для більш прямого залучення громадян до управління місцевими справами за умови збереження ефективності й дієвості такого управління,

знову підтверджуючи свою впевненість у тому, що представницька демократія є частиною загального доробку держав – членів і підгрунтям для участі громадян у публічному житті на національному, регіональному й місцевому рівнях,

беручи до уваги, що діалог між громадянами й представниками влади, обраними на місцевому рівні, є суттєвим для місцевої демократії, оскільки зміцнює законність демократичних місцевих інститутів та ефективність їхніх дій,



беручи до уваги, що, додержуючись принципу субсидіарності, органи місцевої влади мають зайняти провідну позицію в справі заохочення участі громадян і що успіх будь-якої політики місцевої демократичної участі залежить від відданості цих органів влади,

зважаючи на Рекомендацію R (81) 18 Комітету Міністрів державам – членам про участь [громадян] на рівні місцевих рад і беручи до уваги, що ті зміни, які відбулися після її ухвалення, стали підставою для її заміни цією Рекомендацією,

зважаючи на Висновок 232 (2001) Парламентської Асамблеї,

зважаючи на Висновок 15 (2001) Конгресу місцевих і регіональних влад Європи та на інші відповідні документи Конгресу в цій сфері,

рекомендує урядам держав – членів:

1) сформувані політику з залученням органів місцевої влади, а якщо потрібно, то й регіональної, спрямовану на заохочення участі громадян у місцевому публічному житті, на основі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, ухваленої як міжнародний договір 15 жовтня 1985 року й ратифікованої на сьогодні переважно більшістю держав – членів Ради Європи, а також на підставі принципів, що містяться в Додатку I до цієї Рекомендації;

2) ухвалити в контексті таким чином сформованої політики, а також враховуючи заходи, наведені в Додатку II до цієї Рекомендації, в межах їхніх повноважень, зокрема з метою поліпшення законодавчих рамок, що визнають участь і забезпечення того, щоб національне законодавство й норми давали можливість органам місцевої й регіональної влад застосовувати широкі коло інструментів участі відповідно до пункту 1 рекомендації R (2000) 14 Комітету Міністрів «Про місцеве оподаткування, фінансове вирівнювання й субсидії органам місцевої влади»;

3) відповідно запропонувати органам місцевої й регіональної влад:

- приєднатися до принципів, що містяться в Додатку I до цієї Рекомендації, та ефективно впроваджувати в життя політику, що заохочує участь громадян у місцевому публічному житті;

- поліпшувати місцеві норми участі громадян у місцевому публічному житті й практичні домовленості про це та вживати будь-яких інших заходів у межах їхньої компетенції, що сприятимуть участі громадян, за умов належної поваги до заходів, наведених у Додатку II до цієї Рекомендації;

4) забезпечити, щоб Рекомендацію було перекладено державними мовами або мовами їхніх країн, належно оприлюднено й доведено до відома органів місцевої й регіональної влад.

Вирішив, що ця Рекомендація замінить Рекомендацію R (81) 18 про участь на рівні місцевих рад.

#### Д о д а т о к I

### ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ПОЛІТИКИ ДЕМОКРАТИЧНОЇ УЧАСТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

1. Гарантувати громадянам право на доступ до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і право висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їхнє майбутнє.

2. Шукати нових способів піднесення громадянської свідомості та спільно з громадами й органами місцевої влади сприяти культурі демократичної участі.

3. Підвищувати обізнаність про належність до громади та заохочувати громадян брати на себе відповідальність і робити внесок у життя своїх громад.

4. Приділяти більше уваги зв'язкам між органами державної влади і громадянами й заохочувати місцевих лідерів робити наголос на участі громадян та уважно ставитися до їхніх вимог і очікувань з метою забезпечити належну відповідь на потреби, які вони (громадяни) висловлюють.

5. Виробити загальний підхід до питання участі громадян, зважаючи як на механізм представницької демократії, так і на форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами.

6. Уникати занадто радикальних рішень і дозволяти експериментувати, надаючи при цьому перевагу наділенню повноваженнями, а не встановленню норм; відповідно, забезпечити широке коло інструментів участі та можливість їх поєднання, адаптуючи способи їх застосування залежно від обставин.

7. Почати з усебічної оцінки стану участі громадян на місцевому рівні; визначити відповідні точки відліку й запровадити систему контролю для відстеження будь-яких змін та визначення причин будь-яких позитивних чи негативних тенденцій у цій участі, а також оцінки впливу вжитих заходів.

8. Уможливити обмін інформацією в країнах і між ними про належні практики, пов'язані з участю громадян; підтримувати спільне навчання працівників органів місцевої влади з питань ефективності різних методів участі, а також забезпечити цілковиту поінформованість громадськості про все коло доступних можливостей.

9. Звернути особливу увагу на ті категорії громадян, які стикаються з більшими труднощами в процесі участі, або на ті, які де-факто залишаються на узбіччі місцевого публічного життя.

10. Визнати важливість справедливого представництва жінок у місцевій політиці.

11. Визнати потенціал дітей і молоді для стабільного розвитку місцевих громад і підкреслити участь, яку вони можуть брати.

12. Визнати й піднести значення громадських об'єднань як важливих партнерів, а також як рушійної сили в розвитку, підтримці й практичному впровадженні демократичної участі.

13. Відповідно до принципу субсидіарності заручитися підтримкою органів влади всіх територіальних рівнів, при цьому кожен орган влади відповідає за належні дії в межах його компетенції.

## Д о д а т о к ІІ

### КРОКИ Й ЗАХОДИ, СПРЯМОВАНІ НА ЗАОХОЧЕННЯ ГРОМАДЯН ДО УЧАСТІ В МІСЦЕВОМУ ПУБЛІЧНОМУ ЖИТТІ ТА НА ЗРОСТАННЯ ТАКОЇ УЧАСТІ

#### А. Загальні кроки й заходи

1. З огляду на складність та зростаючу глобалізацію світу, відзначивши провідну участь органів місцевої влади у змінюваному світі, з'ясувати, чи зрозумілі для громадськості доцільність дій і ухвалення рішень.

2. Належно підкреслити цю участь і за потреби з'ясувати, чи гарантує наявний баланс сил на національному, регіональному й місцевому рівнях органам місцевої влади та її обраним представникам достатню можливість діяти на місцевому рівні з метою створення потрібних стимулів і мотивації для залучення громадян. Для цього використовувати кожен можливість функціональної децентралізації, наприклад, делегуючи більшу відповідальність у питаннях, що стосуються шкіл, дитсадків та інших установ для дітей чи малюків, закладів для людей похилого віку, лікарень і центрів здоров'я, спорту і відпочинку, театрів, бібліотек тощо.

3. Поліпшити освіту з питань громадянства і впровадити в шкільні програми й програми підготовки вчителів завдання, які сприяли б обізнаності про відповідальність, що покладена на кожен людину в демократичному суспільстві, зокрема в місцевій громаді, незалежно від того, чи це обраний представник влади, чи місцева адміністративна службова особа, державний або комунальний службовець, чи звичайний громадянин.

4. Заохочувати представників влади, обраних на місцевому рівні, і працівників органів місцевої влади всіма відповідними засобами, і розробленням кодексів поведінки також, поводитися відповідно до високих етичних стандартів й забезпечувати їх додержання.

5. Впроваджувати більшу прозорість у діяльність місцевих установ і органів влади, зокрема:

i) забезпечувати: публічне ухвалення рішень на місцевому рівні (оприлюднення порядку денного засідань місцевої ради й місцевих органів виконавчої влади; відкритість для громадськості засідань місцевої ради та її комітетів; [проведення] сесій, присвячених питанням-відповідям; опублікування протоколів засідань і рішень тощо);

ii) для всіх громадян гарантувати й поліпшувати доступ до інформації про питання місцевого значення (організація інформаційних бюро, центрів документації, публічних баз даних; використання інформаційних технологій; спрощення адміністративних формальностей і зменшення вартості одержання копій документів тощо);

iii) забезпечувати відповідною інформацією про адміністративні органи та їхню організаційну структуру, а також інформувати громадян, яких безпосередньо стосується яка-небудь процедура, про перебіг цієї процедури, а також про відповідальних посадових осіб.

6. Здійснювати справжню комунікативну політику з метою роз'яснення громадянам основних проблем, що хвилюють громаду, й наслідків найважливіших політичних рішень органів влади та інформувати громадян про можливості й форми участі в місцевому публічному житті.

7. Розвивати – як у найбільш населених містах, так і в сільських регіонах – так звану форму об'єднання сусідів, щоб дати громадянам можливість більше впливати на їхнє місцеве середовище й діяльність місцевих рад у різних сферах життя. Конкретніше:

i) заснувати органи, підпорядковані місцевій раді (якщо потрібно, виборні або такі, до яких входять обрані представники влади), яким можуть бути надані дорадчі та інформаційні функції і, можливо, делеговані виконавчі повноваження;

ii) заснувати адміністративні установи, підпорядковані місцевій раді, для сприяння контактам між органами місцевої влади і громадянами;

iii) виробити в кожній сфері інтегрований підхід до організації й забезпечення громадських служб, що ґрунтувався б на бажанні чути громадян і працювати відповідно до потреб, які вони висловлюють;

iv) заохочувати місцевих мешканців брати участь – прямо або через об'єднання сусідів – у формуванні й здійсненні проектів, які безпосередньо впливають на їхнє довкілля, наприклад створення й підтримання зелених зон та ігрових майданчиків, боротьба зі злочинністю, створення умов для допомоги/самопомоги (догляд за дітьми, людьми похилого віку та ін.).

### **В. Кроки й заходи, пов'язані з участю в місцевих виборах і системі представницької демократії**

1. Перевіряти функціонування місцевих виборчих систем з метою визначення, чи є в них якісь серйозні вади або домовленості про участь у голосуванні, що може відвертати певні групи населення від голосування, та розглянути можливість виправлення цих vad або домовленостей.

2. Усіма засобами сприяти участі у виборах. За потреби проводити інформаційні кампанії з метою роз'яснення, як голосувати, а також заохочувати широку громадськість реєструватися для участі в голосуванні й скористатися своїм правом голосу. Слушним засобом також можуть виявитися інформаційні кампанії, спрямовані на певні сектори населення.

3. Перевіряти реєстрацію виборців і перебіг виборів з метою визначення (за потреби), чи відбуваються якісь зміни в загальній процедурі, чи є проблеми щодо певних категорій або груп населення, які мало цікавляться виборами.

4. Зважаючи на складність і вимоги сучасного життя, розглянути заходи, спрямовані на те, щоб зробити вибори зручнішими, наприклад:

i) переглянути, як працюють виборчі дільниці (їхню кількість, доступність, години роботи тощо);

ii) впровадити нові можливості голосування – такі, що більше відповідають прагненням громадян у кожній державі – члені (дострокове голосування, голосування поштою, голосування на поштовій дільниці, електронне голосування тощо);

iii) впровадити конкретні форми допомоги (наприклад, інвалідам чи неписьменним особам) або інші спеціальні зручності для голосування для певних категорій виборців (голосування за дорученням, голосування вдома, в лікарнях, казармах чи у в'язницях тощо).

5. Для поліпшення оцінки впливу будь-яких запланованих заходів здійснювати (або дозволяти здійснювати) пілотні проекти з апробації нових виборчих заходів.

6. Проаналізувати процедури обрання кандидатів на місцеві виборні посади й розглянути, наприклад, такі питання:

i) чи мають виборці брати участь у відборі кандидатів, наприклад, якщо їм (виборцям) дати можливість подавати незалежні списки чи висувати своїх кандидатів або обирати одного чи більше кандидатів;

ii) чи мають виборці більше впливати на вибори або призначення (голів) місцевих виконавчих рад; цього можна досягти завдяки прямим виборам, референдумам, чиї рішення є обов'язковими для виконання, та іншим способам.

7. Вивчити питання про сумісництво в разі обрання на посаду з метою вжиття заходів, спрямованих на запобігання сумісництву, коли це може перешкоджати здійсненню відповідних обов'язків або призвести до конфлікту інтересів.

8. Вивчити умови, що впливають на ефективне здійснення обраною службовою особою її повноважень, з метою ухвалення рішення про те, чи можуть певні аспекти статусу представників місцевої влади або ж практичні домовленості про здійснення ними повноважень заважати їхній участі в політиці. За потреби розглянути заходи, спрямовані на усунення таких перешкод, і зокрема надати обраним представникам можливість присвячувати відповідний час їхнім обов'язкам, а також звільнити їх від певних економічних обмежень.

### **С. Кроки й заходи, спрямовані на заохочення прямої участі громадян в ухваленні рішень на місцевому рівні та в управлінні місцевими справами**

1. Сприяти діалогу між громадянами й обраними представниками влади, а також обізнаності органів місцевої влади про різні способи спілкування з громадськістю й про широке коло засобів, за допомогою яких громадськість може брати пряму участь в ухваленні рішень. Таку обізнаність можна розвивати завдяки публікації посібників (наприклад, у формі хартії про публічну участь на місцевому рівні), проведенню конференцій і семінарів чи відкриттю добре підтримуваної веб-сторінки, щоб приклади кращої практики можна було розміщувати на ній і вони стали доступними.

2. Використовуючи огляди і обговорення, розвивати розуміння сили й слабкості різних способів участі громадян в ухваленні рішень; заохочувати інновації й експерименти в намаганнях органів місцевої влади спілкуватися з громадськістю й тісніше залучати її до ухвалення рішень.

3. Зокрема, ширше використовувати:

i) нові інформаційні й комунікативні технології й уживати заходів для забезпечення використання органами місцевої влади та іншими державними органами (на додаток до традиційних засобів і тих, що довели свою користь, як офіційні публічні повідомлення чи офіційні брошури) всього комплексу доступних комунікативних засобів (інтерактивні веб-сторінки, багатоканальне мовлення тощо);

ii) більш дорадчі механізми ухвалення рішень, серед них і ті, що передбачають обмін інформацією й думками, наприклад, публічні збори громадян, суди присяжних засідателів та різні види зібрань, груп, громадських комітетів, чиїми функціями є давати поради чи висувати пропозиції, а також «круглі столи», опитування громадської думки, огляди користувачів тощо.

4. Впровадити або за потреби поліпшити законодавство/норми, що уможливають:

i) петиції/позови, пропозиції й скарги громадян до місцевих рад чи інших органів місцевої влади;

ii) народні ініціативи з вимогою до обраних органів влади розглянути питання й дати громадянам відповіді чи ініціювати процедури референдуму;

iii) консультативні референдуми чи референдуми, на яких ухвалюються обов'язкові для виконання рішення, про справи місцевого значення; ці референдуми оголошують органи місцевої влади з власної ініціативи чи на прохання місцевої громади;

iv) механізми кооптування громадян до органів, що ухвалюють рішення, серед них і до представницьких органів;

v) засоби залучення громадян до управління (комітети користувачів, партнерські ради, пряме управління службами з боку громадян тощо).

5. Збільшувати вплив громадян на місцеве планування, взагалі на стратегічні й довгострокові рішення і, зокрема:

i) давати громадянам можливість брати участь у різних етапах ухвалення саме таких рішень, зокрема розділяючи цей процес на кілька етапів (наприклад, складання програми, підготовка проектів і альтернативних варіантів, виконання, бюджетне й фінансове планування);

ii) ілюструвати кожну фазу планування ясними, зрозумілими матеріалами, легкодоступними для громадськості, використовуючи для цього, по змозі, на додаток до традиційних (карти, макети, аудіовізуальні матеріали) інші засоби інформації, доступні завдяки новим технологіям (CD-роми, DVD, доступні для громадськості документальні електронні бази даних).

6. З метою залучення громадян до оцінювання й поліпшення місцевого управління розвивати механізми, що дадуть змогу мати регулярний зворотний зв'язок.

7. Забезпечити, щоб безпосередня участь громадян по-справжньому впливала на ухвалення рішень, а також щоб громадяни були добре поінформовані про наслідки своєї участі й бачили її реальні результати. Цілком символічна участь або така, що використовується задля гарантування законності вже ухваленим рішенням, не знайдуть громадської підтримки. Втім, органи місцевої влади мають бути чесними з громадськістю в обмеженні пропонованих форм прямої участі та уникати появи надмірних очікувань щодо можливості узгодження різних інтересів, зокрема тоді, коли рішення стосуються конфліктуючих груп чи розподілу ресурсів.

8. Належно визнавати волонтерські настрої, що існують у багатьох місцевих громадах, і сприяти цим настроям, наприклад завдяки системі грантів чи іншим формам підтримки й заохочення благочинності, добровільних і громадських організацій, груп громадянської активності тощо або завдяки укладанню контрактів чи угод між цими організаціями й органами місцевої влади, в яких йтиметься про відповідні права, функції і сподівання цих сторін у процесі їхньої взаємодії.

#### **D. Конкретні кроки й заходи, спрямовані на заохочення тих категорій громадян, яким через різні причини важко брати участь [у місцевому публічному житті]**

1. Регулярно збирати інформацію про участь різних категорій громадян і визначати, чи належно представлено жінок, молодь, непривілейовані соціальні й певні професійні групи в обраних органах влади й чи вони бе-

руть хоча б малу участь або взагалі жодної участі у виборчих кампаніях чи інших формах місцевого публічного життя.

2. Визначити мету для досягнення певних рівнів представництва та/або участі відповідних груп громадян і розробити пакети конкретних заходів, спрямованих на збільшення можливості участі цих груп громадян, наприклад:

i) запровадити для відповідних груп громадян активну комунікативну та інформаційну політику, зокрема за потреби проводити спеціальні медіа-кампанії для заохочення участі таких груп (слід приділити увагу вибору певної мови, ЗМІ та стилю проведення кампанії, які задовольнятимуть потреби кожної групи);

ii) впровадити конкретні інституційні форми участі, випрацьовані за потреби під час консультацій з групою чи групами громадян, залучення яких заохочується (є широкий спектр можливостей для задоволення конкретних потреб різних груп, наприклад усілякі форми зустрічей, конференцій чи кооптування);

iii) призначати службовців, які конкретно відповідають за розв'язання проблем вразливих груп, передання відповідним органам, що ухвалюють рішення, вимог до змін і повідомлення цим групам про досягнутий прогрес, а також про відповідь (позитивну чи негативну) на їхні вимоги.

3. Зокрема, щодо жінок:

i) підкреслити важливість справедливого представництва жінок в органах влади, що ухвалюють рішення, й розглянути домовленості, які могли б полегшити поєднання активної політичної діяльності жінок з їхнім сімейним і трудовим життям;

ii) розглянути, якщо це законодавчо можливо, впровадження обов'язкової чи рекомендованої системи квот щодо мінімальної кількості кандидатів однієї статі, котрі можуть бути внесені до виборчого списку, та/або введення квоти місць, передбачених для жінок у місцевих радах, органах місцевої виконавчої влади й різноманітних комітетах і управліннях, створюваних органами місцевої влади.

4. Зокрема, щодо молоді:

i) розвивати школу як важливу громадську арену для участі молоді в демократичних процесах та для навчання молоді такої участі;

ii) сприяти на рівні місцевих рад ініціативам на зразок «дитячі ради» й «молодіжні ради», які є по-справжньому корисним засобом освіти з питань місцевого громадянства, на додаток до можливостей діалогу з наймолодшими членами суспільства;

iii) заохочувати молодіжні об'єднання й, зокрема, сприяти розвитку гнучких форм і структур громадського залучення, наприклад молодіжних центрів, повністю використовуючи можливість молоді самостійно створювати та здійснювати проекти;

iv) розглянути питання про зменшення вікового цензу для голосування або можливості бути обраними на місцевих виборах, а також про участь у місцевих референдумах, консультаціях і народних ініціативах;

v) розглянути різні види ініціатив, запропонованих у Європейській хартії, ухваленій Конгресом місцевих і регіональних влад Європи в 1992 році щодо участі молоді в житті місцевої і регіональної громад.

5. Стосовно іноземців, то слід заохочувати, зокрема, їхню активну участь у житті місцевої громади на недискримінаційних засадах, відповідно до положень Конвенції Ради Європи «Про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні» 1992 року, навіть якщо ці положення необов'язкові для держав, або щонайменше керуючись духом механізмів, передбачених цією Конвенцією.



---

---

**РЕКОМЕНДАЦІЯ Rec (2003) 4**  
**Комітету Міністрів Ради Європи**  
**«Про загальні правила боротьби з корупцією**  
**при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній»**

*8 квітня 2003 року*

Комітет Міністрів відповідно до пункту b статті 15 Статуту Ради Європи, беручи до уваги, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її членами;

вважаючи, що політичні партії є фундаментальним елементом демократичної системи держави й основним засобом вираження політичної волі громадян;

вважаючи, що для попередження корупції та для боротьби з нею фінансування політичних партій та виборчих кампаній у всіх державах повинно здійснюватися відповідно до стандартів;

будучи переконаним, що корупція є серйозною загрозою принципу верховенства права, демократії, правам людини, принципу безсторонності та соціальної справедливості, перешкоджаючи економічному розвитку, ставлячи під загрозу стабільність демократичних установ і підриваючи моральні засади суспільства;

враховуючи Рекомендації, прийняті на 19-й і 21-й Конференціях європейських міністрів юстиції (які відбулися в Ла-Валетті у 1994 році та Празі у 1997 році відповідно);

враховуючи Програму дій з боротьби з корупцією, прийняту Комітетом Міністрів у 1996 році;

відповідно до Заключної декларації та Плану дій, прийнятими главами держав та урядів Ради Європи на Другому саміті, що відбувся у Страсбурзі 10 та 11 жовтня 1997 року;

враховуючи Резолюцію (97) 24 про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією, прийняту Комітетом Міністрів 6 листопада 1997 року, і, зокрема, принцип 15, що містить правила фінансування політичних партій та виборчих кампаній, які протидіють корупції;

враховуючи Рекомендацію 1516 (2001) про фінансування політичних партій, прийняту 22 травня 2001 року Парламентською Асамблеєю Ради Європи;

у світлі висновків 3-ї Європейської конференції спеціалізованих служб, які беруть участь у боротьбі з корупцією, що відбулася у Мадриді з 28 по 30 жовтня 1998 року з питання чинення впливу і незаконного фінансування політичних партій;

нагадуючи у зв'язку з цим про важливість участі держав, які не є членами Ради Європи, у її діяльності з боротьби з корупцією і вітаючи їх цінне сприяння виконанню Програми дій з боротьби з корупцією;

враховуючи Резолюцію (98) 7, яка допускає часткову і доповнену угоду, що засновує групу держав, які борються з корупцією (GRECO), і Резолюцію

(99) 5, що засновує групу держав, які борються з корупцією (GRECO), котра прагне підвищити можливості своїх членів протидіяти корупції, координуючи проведення ними заходів з боротьби з корупцією;

будучи переконаним, що ознайомлення громадськості з питаннями попередження корупції і боротьби з нею при фінансуванні політичних партій дуже важливе для нормального функціонування установ держави,

рекомендує Урядам держав – членів внести до своїх систем законодавства норми про боротьбу з корупцією при фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній, дотримуючись Загальних правил, наведених у Додатку до цієї Рекомендації (якщо держави ще не мають законів, процедур чи систем, які передбачають ефективні і дієві альтернативи), та доручає Групі держав, які борються з корупцією, – GRECO – здійснювати контроль за виконанням цієї Рекомендації.

Додаток

## **ЗАГАЛЬНІ ПРАВИЛА БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ПРИ ФІНАНСУВАННІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ**

### **I. ЗОВНІШНІ ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ**

#### **Стаття 1**

#### **Матеріальне забезпечення політичних партій з боку держави та приватних осіб**

І держава, і громадяни мають право здійснювати матеріальне забезпечення політичних партій.

Держава повинна надавати політичним партіям підтримку, яка має бути обмежена внесками в розумних розмірах. Держава може фінансувати політичні партії.

Розподіл коштів при державному забезпеченні політичних партій повинен здійснюватися відповідно до принципу об'єктивності, справедливості та розумності.

Держави повинні забезпечити, щоб матеріальне забезпечення політичних партій з боку держави та/або громадян не повинно призводити до зменшення незалежності цих партій.

#### **Стаття 2**

#### **Визначення пожертви на користь політичної партії**

Пожертва – свідоме надання політичній партії переваг економічного чи іншого характеру.

#### **Стаття 3**

#### **Загальні принципи надання пожертв**

а. Заходи, яких вживає держава щодо регулювання пожертв на користь політичних партій, повинні передбачати спеціальні норми, щоб:

- уникати конфліктів між інтересами;

- забезпечувати прозорість правочинів пожертв та уникати випадків таємних пожертв;

- уникати нанесення шкоди діяльності політичних партій;

- забезпечувати незалежність політичних партій.

b. Держави повинні:

i. забезпечити, щоб правочини пожертв на користь політичних партій, зокрема якщо сума правочину перевищує певну межу для таких правочинів, здійснювалися публічно;

ii. розглянути можливість прийняття норм, які обмежують максимальну вартість пожертв політичним партіям;

iii. вжити заходів для попередження порушення встановлених меж.

#### Стаття 4

### Оподаткування правочинів пожертв

Податкове законодавство може передбачати норми про оподаткування правочинів пожертв на користь політичних партій. Ці норми повинні містити обмеження щодо оподаткування.

#### Стаття 5

### Пожертви від юридичних осіб

a. Крім прийняття загальних принципів надання пожертв, держава повинна забезпечити, щоб:

i. пожертви політичним партіям від юридичних осіб реєструвалися в бухгалтерських книгах і в бюджетах юридичних осіб;

ii. акціонери чи будь-який індивідуальний учасник юридичної особи отримували інформацію про здійснене у пожертву.

b. Держави повинні вжити заходів для обмеження, заборони чи іншого суворого регулювання пожертв з боку юридичних осіб, які надають товари і послуги державним установам.

c. Держави повинні заборонити юридичним особам, які перебувають під контролем уряду чи інших державних органів, здійснювати правочини пожертв.

#### Стаття 6

### Пожертви на користь осіб, пов'язаних із політичною партією

Правила надання пожертв на користь політичних партій, за винятком правил про оподаткування правочинів пожертв, які містяться у статті 4, повинні застосовуватися до всіх осіб, прямо чи непрямо пов'язаних із політичною партією чи контрольованих політичною партією.

#### Стаття 7

### Пожертви від іноземних жертводавців

Держави повинні особливим чином обмежити, заборонити чи врегулювати інакше пожертви з боку іноземних жертводавців.

## II. Джерела фінансування кандидатів на виборах та обраних представників

### Стаття 8

#### Застосування правил фінансування до кандидатів на виборах та обраних представників

Правила фінансування політичних партій повинні *mutatis mutandis* застосовуватися до:

- фінансування виборчих кампаній кандидатів на виборах;
- фінансування політичної діяльності обраних представників.

## III. Витрати на виборчу кампанію

### Стаття 9

#### Обмеження витрат коштів

Держави повинні вживати заходів щодо попередження надлишкового фінансування потреб політичних партій, наприклад встановити обмеження на витрачання коштів на виборчу кампанію.

### Стаття 10

#### Звіти про використання коштів

Держави повинні передбачити вимогу зберігати звіти про всі прямі та непрямі витрати на виборчі кампанії стосовно кожної політичної партії, кожного списку кандидатів, кожного кандидата.

## IV. Прозорість

### Стаття 11

#### Бюджет

Держави повинні вимагати від політичних партій і від пов'язаних із політичними партіями осіб, зазначених у статті 6, зберігати належні книги та інформацію про бюджет. Бюджет політичних партій має бути консолідованим і включати рахунки осіб, зазначених у статті 6.

### Стаття 12

#### Записи про пожертви

а. Держави повинні передбачити вимогу, згідно з якою бюджет політичних партій повинен детально викладати інформацію про всі пожертви, отримані партією, включно з інформацією про характер і вартість кожної пожертви.

б. У випадку, якщо вартість пожертви перевищує певну суму, жертводавець повинен бути вказаний у записах про пожертви.

### Стаття 13

#### Обов'язок надавати та публікувати бюджет

а. Держави повинні вимагати від політичних партій регулярно чи принаймні щорічно надавати інформацію про бюджет, зазначену в статті 11, до незалежного органу, зазначеного у статті 14.

b. Держави повинні вимагати від політичних партій регулярно чи принаймні щорічно публікувати інформацію про бюджет, зазначену в статті 11, чи, як мінімум, короткий звіт про бюджет, включно з інформацією, зазначеною в статті 10, за її наявності, та в статті 12.

## V. НАГЛЯД

### Стаття 14

#### **Незалежний нагляд**

a. Держави повинні встановити незалежний нагляд за фінансуванням політичних партій та виборчих кампаній.

b. Незалежний нагляд повинен включати спостереження за бюджетом політичних партій та за витратами під час виборчих кампаній, а також за їх поданням та публікуванням.

### Стаття 15

#### **Спеціалізований персонал**

Держави повинні сприяти спеціалізації суддів, поліцейських та інших службовців у галузі боротьби з незаконним фінансуванням політичних партій та виборчих кампаній.

## VI. САНКЦІЇ

### Стаття 16

#### **Санкції**

Держави повинні встановити ефективні, сумірні та погрозливі санкції за порушення правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній.

---

---

## РЕКОМЕНДАЦІЯ Rec (2003) 3

### Комітету Міністрів Ради Європи «Про збалансоване представництво жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних і суспільних рішень»

(12 березня 2003 року)

Комітет Міністрів відповідно до положень пункту b статті 15 Статуту Ради Європи,

враховуючи, що жінки становлять більше ніж половину населення й електорату у державах – членах. Однак у більшості держав – членів вони, як і раніше, беруть дуже малу участь у прийнятті політичних і суспільних рішень;

беручи до уваги, що незважаючи на існування юридичної рівності, розподіл повноважень, обов'язків та прав на доступ до економічних, соціальних і культурних ресурсів між жінками та чоловіками залишається нерівним внаслідок збереження широко розповсюджених уявлень про роль жінок і чоловіків;

пам'ятаючи, що функціонування виборчих систем і політичних утворень, у тому числі політичних партій, може перешкоджати участі жінок у політичному та суспільному житті;

вважаючи, що збалансована участь жінок і чоловіків у прийнятті політичних і суспільних рішень є питанням використання прав людини у повному обсязі і питанням соціальної справедливості, а також необхідною умовою оптимального функціонування демократичного суспільства;

вважаючи, що збалансована участь жінок і чоловіків у прийнятті політичних і суспільних рішень приведе до здійснення більш правильної й ефективної політики шляхом зміни політичних пріоритетів і постановки на порядок денний нових політичних питань, а також до поліпшення рівня життя усіх громадян;

вважаючи, що збалансована участь жінок і чоловіків у прийнятті політичних і суспільних рішень необхідна для розвитку і створення Європи, заснованої на рівності, соціальній згуртованості, солідарності і дотримання прав людини;

нагадуючи про Декларацію, прийняту на Другому саміті Ради Європи (жовтень 1997 року), в якій глави держав та урядів Ради Європи підкреслили «значущість більш збалансованого представництва чоловіків і жінок у всіх сферах суспільства, включно з політичним життям», і закликали до «неперервного розвитку з метою домогтися дійсно рівних можливостей для чоловіків і жінок»;

беручи до уваги Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (1950 року) і Протоколи до неї;

враховуючи Європейську соціальну хартію (1961 року), переглянуту Європейську соціальну хартію (1996 року) і Додатковий протокол до Європейської соціальної хартії, у відповідності з яким була утворена система колективних скарг (1995 року);

беручи до уваги тексти, прийняті на Європейській урядовій конференції з прав людини, що проводилася у Римі у 2000 році;

беручи до уваги такі Рекомендації Комітету Міністрів державам – членам Ради Європи: Рекомендація R (85) 2 про правовий захист від дискримінації за ознакою статі; Рекомендація R (96) 5 про створення балансу між роботою і сімейним життям і Рекомендація R (98) 14 про застосування комплексного підходу до проблеми рівності між чоловіками і жінками;

беручи до уваги такі тексти, прийняті Парламентською Асамблеєю: Рекомендація 1229 (1994) про рівність прав жінок і чоловіків; Рекомендація 1269 (1995) про досягнення реального прогресу в галузі прав жінок протягом 1995 року і Рекомендація 1413 (1999) про рівне представництво в політичному житті;

враховуючи Загальну декларацію ООН про права людини і Міжнародний пакт про громадянські і політичні права;

нагадуючи про Конвенцію ООН про заборону всіх форм дискримінації жінок (CEDAW, 1979 рік), особливо її статті 7 і 8;

нагадуючи також про зобов'язання, що містяться в Пекінській програмі дій і в Загальних висновках Спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН, що відбулася в 2000 р. (Beijing + 5);

вважаючи, що демократичні держави більше не можуть собі дозволити ігнорувати компетенцію, вміння та креативність жінок, а повинні стати спільним для всіх статей і включати жінок різного походження і віку до процесу прийняття політичних і суспільних рішень на всіх рівнях;

пам'ятаючи про те, яке велике значення надає Рада Європи поширенню демократії та прав людини,

рекомендує урядам держав – членів:

I. сприяти збалансованому представництву жінок і чоловіків шляхом публічного визнання, що рівний розподіл розпорядчих повноважень між жінками і чоловіками різного походження і різного віку зміцнює і поліпшує демократію;

II. захищати і підтримувати рівні громадянські і політичні права жінок і чоловіків, у тому числі право на займання посад і на свободу об'єднань;

III. забезпечити, щоб жінки і чоловіки могли здійснювати їх індивідуальне виборче право, і з цією метою вжити усіх необхідних заходів для зникнення практики сімейного голосування;

IV. переглянути своє законодавство і практику з метою забезпечити застосування і виконання стратегії та заходів, описаних у цій Рекомендації;

V. підтримувати й заохочувати проведення спеціальних заходів стимулювання і підтримки бажання жінок брати участь у прийнятті політичних і суспільних рішень;

VI. скласти плани та визначити строки їх виконання, щоб домогтися збалансованої участі жінок у прийнятті політичних і суспільних рішень;

VII. забезпечити, щоб ця Рекомендація була доведена до відома всіх відповідних політичних закладів, державних і приватних органів, зокрема національних парламентів, місцевих і регіональних органів влади, політичних партій, соціальних служб, громадських і напівгромадських організацій, підприємств, профспілок, організацій роботодавців та неурядових організацій;

VIII. слідкувати за прогресом у досягненні збалансованої участі жінок і чоловіків у політичному та суспільному житті, оцінювати отримані результати і регулярно доповідати Комітету Міністрів про вжиті заходи й отримані результати у цій галузі.

**Додаток  
до Рекомендації Rec (2003) 3**

Для цілей цієї Рекомендації збалансована участь жінок і чоловіків означає, що представництво жінок чи чоловіків у будь-якому розпорядчому органі, який бере участь у політичному чи суспільному житті, не повинно бути меншим від 40%.

На цій основі урядам держав – членів пропонується розглянути такі заходи:

**A. Законодавчі й адміністративні заходи**

Держави – члени повинні:

1. розглянути можливість конституційних та/або інших законодавчих змін, включно з позитивними заходами щодо їх виконання, які б полегшили більш збалансовану участь жінок і чоловіків у прийнятті політичних і суспільних рішень;
2. вжити адміністративних заходів, щоб в офіційній мові відображався пропорційний розподіл повноважень між жінками і чоловіками;
3. розглянути можливість проведення законодавчих реформ з метою запровадити рівні бар'єри для кандидатів на місцевих, регіональних, національному і наднаціональному рівнях. Якщо існують пропорційні списки, розглянути можливість запровадження системи «блискавка»;
4. розглянути можливість державного фінансування політичних партій при заохоченні підтримки ними рівності за ознакою статі;
5. якщо виборча система чинить негативний вплив на представництво жінок у виборних органах, реформувати цю систему таким чином, щоб забезпечити збалансоване представництво жінок і чоловіків;
6. розглянути можливість прийняття відповідних законодавчих заходів щодо обмеження випадків зайняття кількох виборних політичних посад однією людиною;
7. щоб забезпечити більш демократичний доступ до виборних органів, прийняти відповідні правові акти та/або вжити адміністративних заходів з метою поліпшити робочі умови виборних представників на місцевому, регіональному, національному і наднаціональному рівнях;
8. прийняти відповідні правові акти та/або вжити адміністративних заходів з метою допомогти виборним представникам виконувати і сімейні, й суспільні обов'язки, і, зокрема, заохочувати забезпечення парламентами та місцевими й регіональними органами влади, щоб їх графіки роботи і робочі методи дозволяли виборним представникам обох статей суміщати сімейне життя з роботою;
9. розглянути можливість прийняття відповідних законодавчих та/або вжиття адміністративних заходів з метою забезпечити збалансоване представництво жінок і чоловіків при призначенні міністром чи урядом на всі посади у державних комітетах;



10. забезпечити збалансоване представництво жінок і чоловіків на посадах, призначення на які здійснюється урядом та іншими державними органами;

11. забезпечити, щоб відбір, найм і призначення на керівні посади у процесі прийняття рішень здійснювалось на рівних засадах для жінок і чоловіків і були прозорими;

12. зробити державну службу зразком для наслідування як стосовно збалансованої участі жінок і чоловіків у прийнятті рішень, так і стосовно рівних можливостей для кар'єрного зростання;

13. розглянути можливість прийняття відповідних законодавчих та/або вжиття адміністративних заходів для забезпечення збалансованого представництва жінок і чоловіків у всіх національних делегаціях у міжнародних організаціях і на форумах;

14. враховувати співвідношення жінок і чоловіків при призначенні представників у міжнародні посередницькі та переговорні комітети, особливо у випадку мирних переговорів чи врегулювання конфліктів;

15. розглянути можливість прийняття відповідних законодавчих та/або вжиття адміністративних заходів з метою заохочення і підтримки роботодавців, які звільняють своїх працівників, котрі беруть участь у процесі прийняття політичних чи суспільних рішень, від роботи на увесь час участі без накладання штрафних санкцій;

16. організувати, якщо необхідно, підтримати й активізувати роботу національного механізму рівності при здійсненні збалансованої участі в політичному й громадському житті;

17. заохочувати створення парламентами всіх рівнів комітетів чи делегацій з прав і рівних можливостей жінок, а також дотримання цими комітетами і делегаціями у своїй роботі принципу рівності за ознакою статі.

#### **В. Заходи підтримки**

Держави – члени повинні:

18. всіма доступними засобами підтримувати програми, метою яких є стимулювання збалансованого представництва жінок і чоловіків у політичному житті і в процесі прийняття суспільних рішень, ініційованими жіночими організаціями і всіма організаціями, які домагаються рівності за ознакою статі;

19. розглянути можливість створення бази даних про жінок, які мають бажання працювати на посадах, пов'язаних з прийняттям політичних і суспільних рішень;

20. підтримувати і розвивати жіночу політичну діяльність шляхом надання жінкам, обраним представниками, можливості співпрацювати одній з однією на місцевому, регіональному, національному і міжнародному рівнях;

21. розвивати і підтримувати виховні/тренінгові програми, навчання впевненості, лідерству і роботі із засобами масової інформації жінок, які мають бажання брати участь у прийнятті політичних і суспільних рішень;

22. заохочувати навчання жінок-кандидатів і жінок-представників використання інформації і комунікаційних технологій;

23. запровадити до шкільних навчальних планів освітню діяльність, яка має за мету прищепити молодим людям принципи рівності статей і підготувати їх до життя у демократичному суспільстві;

24. підтримати участь молодих людей, особливо молодих жінок, в об'єднаннях, щоб у них була можливість набувати досвід, знання і вміння, які можуть знадобитися при участі в інституційному та політичному процесах;

25. заохочувати забезпечення молодіжними організаціями збалансованої участі жінок і чоловіків у їх розпорядчих органах;

26. заохочувати все більшу участь етнічних і культурних меншин, а особливо жінок із цих меншин, у процесі прийняття рішень на всіх рівнях;

27. інформувати політичні партії про різноманітні стратегії, що використовуються у різних країнах, щоб підтримувати збалансовану участь жінок і чоловіків у виборних органах; заохочувати застосування політичними партіями однієї чи декількох стратегій і підтримку збалансованого представництва жінок і чоловіків на розпорядчих посадах у партійних структурах;

28. підтримувати ініційовані соціальними партнерами (організаціями працівників і роботодавців) програми сприяння збалансованому представництву жінок і чоловіків на відповідальних і розпорядчих посадах в рамках власної класифікації і в контексті колективної угоди;

29. заохочувати забезпечення підприємствами та об'єднаннями збалансованого представництва жінок і чоловіків у своїх розпорядчих органах, зокрема в органах, відповідальних за надання суспільних послуг і проведення суспільної політики;

30. підтримувати кампанії, метою яких є ознайомлення громадськості із значенням збалансованого представництва жінок і чоловіків у прийнятті політичних і суспільних рішень, що виступає однією з умов справжньої демократії;

31. підтримувати кампанії, метою яких є заохочення поділу обов'язків між жінками і чоловіками у приватній сфері;

32. підтримувати кампанії, метою яких є ознайомлення особливих груп, зокрема політиків, соціальних партнерів та осіб, які наймають та призначають службовців, відповідальних за прийняття політичних і суспільних рішень, зі значенням збалансованого представництва жінок і чоловіків на всіх рівнях прийняття рішень;

33. організувати інтерактивні семінари на тему рівності жінок і чоловіків для головних людей суспільства, як керівники і високопоставлені державні службовці; метою семінарів є їх ознайомлення зі значенням збалансованого представництва чоловіків і жінок на всіх рівнях процесу прийняття рішень;

34. підтримувати неурядові організації та дослідницькі інститути, які вивчають участь жінок у процесі прийняття рішень та їх вплив на цей процес і навколишню обстановку при прийнятті рішень;

35. проводити дослідження розподілу голосів відповідно до опитувань громадської думки, щоб виявити модель голосування у жінок і чоловіків;

36. підтримувати дослідження перешкод, з якими стикаються жінки, які мають бажання брати участь у прийнятті політичних і суспільних рішень на різних рівнях, і публікувати результати досліджень;

37. підтримувати дослідження участі жінок у процесі прийняття рішень у соціальному і волонтерському секторах;

38. підтримувати дослідження ролі, функцій, статусу і умов праці жінок і чоловіків, обраних представниками на різних рівнях

39. підтримувати збалансоване представництво жінок і чоловіків на розпорядчих посадах у засобах масової інформації, включно з органами управління, програмування, освіти, професійної підготовки, проведення досліджень та регулятивні органи;

40. заохочувати підготовку і підвищення рівня знань студентів-журналістів і фахівців у галузі засобів масової інформації з питань рівності жінок і чоловіків та уникнення сексистських стереотипів і сексизму;

41. заохочувати забезпечення фахівцями у галузі засобів масової інформації того, щоб кандидати і виборні представники обох статей були однаково представлені у засобах масової інформації, особливо у передвиборні періоди.

### **С. Нагляд**

Держави – члени повинні:

42. розглянути можливість створення незалежних органів (наприклад, орган, який здійснює нагляд за дотриманням принципу рівності жінок і чоловіків, чи спеціальний посередницький орган), відповідальних за дотримання урядової політики в галузі збалансованої участі жінок і чоловіків у політичному і суспільному житті; чи покласти ці функції на інші національні органи;

43. розглянути можливість створення і застосування показників для спостереження й оцінки збалансованого представництва жінок і чоловіків у прийнятті рішень на основі співставних окремих відомостей про співвідношення статей у світі;

44. розглянути можливість прийняття таких показників виміру поступу в галузі прийняття політичних і суспільних рішень:

i) відсоткове співвідношення жінок і чоловіків, обраних представниками в парламенти (наднаціональні/національні/федеральні/регіональні) і місцеві зібрання щодо кожної політичної партії;

ii) відсоткове співвідношення жінок і чоловіків, обраних представниками в парламенти (наднаціональні/національні) порівняно з кількістю кандидатів щодо кожної політичної партії (рівень успішності);

iii) відсоткове співвідношення жінок і чоловіків у національних делегаціях у різних організаціях, таких як Парламентська Асамблея Ради Європи, Європейський Конгрес місцевих і регіональних влад, міжнародні організації та інші;

iv) відсоткове співвідношення жінок і чоловіків у національних, федеральних і регіональних урядах;

v) кількість жінок і чоловіків, які є старшими/молодшими міністрами у різних напрямках діяльності в національних, федеральних і регіональних урядах держав-членів;

vi) відсоткове співвідношення жінок і чоловіків, які займають вищі громадські посади, їх розподіл за різними напрямками діяльності;

vii) відсоткове співвідношення жінок і чоловіків, які є суддями верховного суду;

viii) відсоткове співвідношення жінок і чоловіків, які призначені на посаду урядом;

ix) відсоткове співвідношення жінок і чоловіків, які приймають рішення у політичних партіях на національному рівні;

x) відсоткове співвідношення жінок і чоловіків, які є членами організації роботодавців, трудових і професійних організацій, а також відсоткове співвідношення жінок і чоловіків, які приймають рішення в їх органах на національному рівні;

45. кожні два роки надавати до своїх національних парламентів звіти про вжиті заходи й отримані результати відповідно до перелічених вище показників;

46. кожні два роки публікувати звіти про вжиті заходи й отримані результати щодо залучення жінок до процесу прийняття рішень, повсюдно поширювати ці звіти;

47. публікувати і зробити легкодоступною статистику про кандидатів на політичні пости і виборних представників, у якій містилася б інформація про стать, вік, роботу, сферу діяльності (приватна/державна), освіту;

48. заохочувати регулярний аналіз присутності та зображення жінок і чоловіків у національних новинах і поточних ділових програмах, особливо під час проведення виборчих кампаній.

---

---

## ДЕКЛАРАЦІЯ

### Комітету Міністрів Ради Європи «Про Кодекс належної практики у виборчих справах»

*(Прийнята Комітетом Міністрів 5 травня 2004 року  
на 883 засіданні заступників міністрів)*

Комітет Міністрів,

Беручи до уваги, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її членами з метою гарантій безпеки та реалізації ідеалів і принципів, які є їхнім спільним здобутком;

Наголошуючи, що демократія є одним із наріжних каменів Ради Європи, і вона немислима без виборів, які відповідають принципам європейського виборчого доробку;

Нагадуючи важливість ефективної імплементації принципів європейського виборчого доробку – загального, рівного, вільного та прямого виборчого права при таємному голосуванні;

Будучи сповнений рішучості гарантувати, що всі вибори у державах-членах Ради Європи проводяться відповідно до цих принципів, через регулярні проміжки часу та прозоро;

Відзначаючи із задоволенням ухвалення Венеціанською Комісією Кодексу належної практики у виборчих справах та його підтримку після цього Парламентською Асамблеєю та Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи;

Вітаючи зацікавлення, яке виявили Парламентська Асамблея та Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи до Кодексу належної практики у виборчих справах;

Вітаючи також успішну співпрацю між Венеціанською Комісією та ОБСЄ/БДПЛ у виборчих справах;

Зазначаючи, що вільне голосування включає як свободу виборців виразити свою волю, так і свободу виборців формувати свою думку, базуючись на свободі засобів масової інформації та нейтральності публічних засобів масової інформації;

Підкреслюючи, що принципи європейського виборчого доробку можуть бути застосовані лише при дотриманні певних умов, зокрема поваги до основних прав, безсторонньої організації виборів та ефективної системи оскарження, як це визначено Кодексом належної практики у виборчих справах;

Визнає важливість Кодексу належної практики у виборчих справах, який відображає принципи європейського виборчого доробку як засадничого документа Ради Європи у цій галузі та як основи для можливого подальшого розвитку законодавчих рамок демократичних виборів у європейських країнах;

Закликає уряди, парламенти, та інші відповідні органи влади держав – членів брати до уваги Кодекс належної практики у виборчих справах, рахуватися з ним, у межах їх демократичних традицій, при розробці і застосуванні виборчого законодавства, та докладати постійних зусиль для широкого його розповсюдження у відповідних колах.

---

**ДЕКЛАРАЦІЯ**  
**Комітету Міністрів Ради Європи**  
**«Про Кодекс належної практики щодо референдумів»**

*(Прийнята Комітетом Міністрів 27 листопада 2008 року  
на 1042bis засіданні заступників міністрів)*

Комітет Міністрів,

Беручи до уваги, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її членами задля збереження й утілення ідеалів і принципів, які є їхнім спільним доробком,

Нагадуючи, що демократія є однією із засад Ради Європи та що вона виражається не лише через вибори, але й через референдуми;

Нагадуючи Декларацію про Кодекс належної практики у виборчих справах, прийняту на 114 засіданні Комітету Міністрів (13 травня 2004 року);

Нагадуючи, що Кодекс належної практики у виборчих справах встановлює принципи європейського виборчого доробку;

Нагадуючи про важливість ефективної імплементації принципів європейського виборчого доробку, оскільки вони застосовні до референдумів: загальне, рівне, вільне і таємне голосування;

Будучи сповнений рішучості забезпечити, щоб усі референдуми у державах – членах Ради Європи проводилися згідно з цими принципами у прозорий спосіб;

Відзначаючи із задоволенням прийняття Венеціанською Комісією Кодексу належної практики щодо референдумів та її наступне схвалення Парламентською Асамблеєю і Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи;

Звертаючи увагу на те, що вільне голосування включає як свободу виборців виражати свою волю, так і свободу виборців формувати свою думку, засновану на свободі засобів масової інформації, нейтральності публічних засобів масової інформації та поваги до принципу єдності змісту;

Підкреслюючи, що принципи європейського виборчого доробку можуть бути імplementовані лише при дотриманні певних умов, зокрема поваги до основних прав, безсторонньої організації референдуму та ефективної системи оскаржень. Як це визначено Кодексом належної практики щодо референдумів;

Наголошуючи, що текст, винесений на голосування, повинен бути узгодженим із правом вищого рівня та зі статутними принципами Ради Європи – демократією, правами людини та верховенством права;

Нагадуючи, що верховенство права передбачає, що звернення до референдуму повинно узгоджуватися із усім масивом права, включно з процедурними нормами;

Визнає важливість Кодексу належної практики щодо референдумів, який відображає принципи європейського виборчого доробку як еталонного документа для Ради Європи та як основи для подальшого розвитку правових рамок для референдумів у європейських країнах;

Закликає усі уряди, парламенти та інші відповідні органи влади держав – членів брати до уваги Кодекс належної практики щодо референдумів, рахуватися з ним, у межах їх демократичних національних традицій, при розробці і застосуванні законодавства про референдуми, та докладати постійних зусиль для широкого його розповсюдження у відповідних колах.

---

---

## РЕЗОЛЮЦІЯ 216 (2006)

### Конгресу регіональних і місцевих влад Ради Європи «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 переслідувань 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:



а) Інституційний комітет підготувати у можливо більш короткі строки доповідь про моніторинг стосовно місцевої та регіональної демократії в Україні;

б) 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;

с) 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;

д) 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)

### Конгресу регіональних і місцевих влад Ради Європи «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 переслідувань 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 владу 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;

е) 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 організовувалися 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);

ф) 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.

*Опубліковано: Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006, № 3.*