



КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

*Григоренко А.О.,
заступник начальника відділу договорів
Генеральної дирекції по обслуговуванню
іноземних представництв Київської міської
державної адміністрації.*

ОСНОВНІ НЕДОЛІКИ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В ХОДІ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ 2002 РОКУ

Парламентські вибори в Україні відбулися. Так вважає більшість спостерігачів, які були присутні 31 березня на виборчих дільницях країни.

Проте, наскільки передвиборчі перегони та саме вибори в Україні були прозорими і демократичними, наскільки серйозні та численні відбувались порушення Закону України “Про вибори народних депутатів”, як були витримані конституційні і виборчі права громадян України - ось коло питань, яке хотілося б висвітлити, для того щоб зрозуміти, яким чином виборча кампанія 2002 відповідала діючому національному законодавству України та міжнародним нормам демократії.

Для того, щоб уявити всю технологію виборчої кампанії при обранні депутатів до нової Верховної Ради України, найбільш доцільним буде розглянути недоліки і порушення чинного законодавства, які мало місце в ході передвиборчих перегонів та безпосередньо в день парламентських виборів 31 березня 2002 року.

Розглянемо основні недоліки, які були присутні під час виборчої кампанії до Верховної Ради України та спробуємо їх охарактеризувати.

1. Використання службового становища для агітації. Проблема використання службового становища для агітації існувала в Україні під час виборів до Верховної Ради в 1998 році. Залишалася вона актуальною і в ході парламентської кампанії 2002 року. Відповідно до ст. 56 Закону України “Про вибори народних депутатів” (далі Закон про вибори), йдеться про заборону передвиборної агітації органам державної влади, їх посадовим і службовим особам. Певні особливості має участь у передвиборній агітації посадових і службових осіб органів державної влади, які зареєстровані кандидатами в депутати. Закон про вибори не вимагає від них від них припинення їх діяльності в органах державної влади (частина 1 ст. 58 Закону), однак участь у проведенні перевиборної агітації можлива виключно у статусі кандидата в народні депутати. Цей факт виключає можливість використання цими посадовими особами в ході передвиборної агітації делегованої ним влади та службових повноважень.

При цьому службове становище учасників передвиборної кампанії, яке дозволяло поширювати свою присутність на телебаченні та в засобах масової інформації (далі ЗМІ) на підставі виконання своїх службових обов’язків дещо впливало на дисбаланс, який спостерігався в ході висвітлення передвиборної діяльності кандидатів. Посилаючись на звіти комітету “Рівність можливостей”¹ (який досліджував проблему використання службового становища з боку посадових осіб в ході передвиборної кампанії), найбільше таких випадків було зафіксовано відносно неопозиційних виборчих блоків. Поряд з цим кількість негативної інформації з боку



ЗМІ найбільше поширювалась по відношенню до блоків, які представляють опозиційні політичні сили.

Посилаючись на звіти Комітету виборців України (КВУ)², який проводив моніторинг на предмет порушення Закону про вибори протягом всієї кампанії, найбільш чисельне порушення на виборах 2002 - використання службового становища для агітації.

Проте більшість вітчизняних та зарубіжних експертів, які досліджували проблему використання службового становища для агітації, дотримуються єдиної думки, що цей фактор є цілком природним для будь-якого демократичного суспільства. Однак на кінцевий результат виборів він не може кардинально впливати, про що засвідчили офіційні дані про результати виборів. Крім того, експерти вважають, що на виборах 2002 року використання службового становища для агітації було не більшим, ніж на минулих виборах до Верховної Ради, які відбулися в 1998 році.

2. Обмеження партій і блоків в політичній рекламі. Відповідно до ст. 53 Закону про вибори, в якій закріплюється принцип рівних умов використання ЗМІ - всім політичним партіям, блокам і кандидатам у народні депутати надаються рівні умови використання ЗМІ та організаційні можливості для проведення передвиборної агітації щодо своїх ідей, поглядів програмних документів. Крім того, встановлюються однакові обмеження при фінансуванні передвиборчої агітації за рахунок коштів виборчого фонду кандидата у народні депутати, партії чи блоку.

Цей принцип вказує на те, що в ході використання засобів масової інформації всіх форм власності, органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи не мають права віддавати перевагу тому чи іншому кандидату в депутати, партії чи блоку.

Проте засобами масової інформації, які надавали перевагу тим чи іншим політичним силам, були розроблені методи обходу чинного закону про вибори, не порушуючи його. Розглянемо один із таких способів. Штаб суб'єкта виборів укладає з телеканалом, відповідно до ст. 56 Закону про вибори, договір, згідно з яким рекламні ролики та інші засоби передвиборної агітації повинні виходити в чітко визначений час. В разі зміщення часу виходу в ефір агітаційного ролику телевізійний канал грошей не повертає, а зобов'язується прокручувати агітаційний сюжет кілька разів безкоштовно. Це дало змогу деяким кандидатам у народні депутати, політичним партіям та блокам збільшити обсяг реклами на таких престижних телеканалах України як "1+1", "Інтер", СТБ, "ІСТV".

3. Перевищення фінансових витрат. У чинному законі "Про вибори народних депутатів" (частина 3 ст. 36) встановлені граничні суми витрат виборчих фондів відповідно для партій і блоків - не більше як 150 тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян, що є еквівалентом 2 550 тис. грн.

Кошти фонду виборчих партій і блоків використовувались насамперед для проведення передвиборної агітації. Всі засоби масової інформації зобов'язані були надавати рекламний час та місце згідно з розцінками, надісланими до них Центральною виборчою комісією (далі ЦВК).

Посилаючись на результати системного моніторингу теле- та радіоефірів та кількох центральних видань, який був проведений коаліцією громадських організацій "Свобода вибору"³, дозволив цій організації підрахувати витрати кожної партії та блоку на передвиборчу рекламу.

На підставі зазначеної методики підрахунку витрат партій і блоків на проведення передвиборної агітації, організацією "Свобода вибору" було визначено наступних учасників виборчого процесу, які перевищили встановлену чинним законом межу витрат, а саме:

На першому місці - Соціал-демократична партія України (об'єднана) - перевищення на суму близько 10 млн. грн.

На другому місці - партія "Жінки за майбутнє" - перевищення на суму близько 5,5 млн. грн.



На третьому місці - Партія зелених України - перевищення на суму близько 3,5 млн. грн.

З проведеним аналізом спостерігачі в офіційному порядку ознайомили голову Центрвиборчкому, проте офіційної інформації ЦВК з приводу даних моніторингу “Свободи вибору” не поширювала.

Наведені дані свідчать про порушення суб’єктами виборчого процесу чинного законодавства про вибори (а саме ст.36 Закону). Виходячи з цього, політичні партії та блоки, які приймали участь у виборчій кампанії-2002, були поставлені в нерівні умови, що суперечить нормам про рівність перед законом політичних партій, закріплених в ст. 36 Конституції України, які гарантують рівність перед законом політичних об’єднань.

4. Недосконалість в діях судової влади. Слід зазначити, що від рішень представників судової влади найбільш частіше залежала участь кандидата у виборчій кампанії 2002 року. Як вважають фахівці, недосконалість судової влади в ході виборів була ускладнена тим, що Закон про вибори регламентує власне процес виборів в день народного волевиявлення, а все те, що попередньо відбувається цьому дню - дає можливість за допомогою прийняття (або неприйняття) судових рішень впливати на передвиборчі політичні розстановки.

За специфікою поведінки в ході виборчої кампанії спостерігали представники Фонду регіональних ініціатив “Суспільний моніторинг порушень прав суб’єктів виборчого процесу”⁴. Безпосередньо Фонд надавав правову допомогу щодо захисту прав учасників виборів. Як приклад можна навести рішення місцевого суду м. Сімферополя про зняття з реєстрації Леоніда Грача як кандидата в народні депутати в 25 окрузі Автономної Республіки Крим за неправильно заповнену податкову декларацію. Апеляційним судом автономії 29 березня цього року було винесене рішення про правомочність вердикту місцевого суду м. Сімферополя⁵.

Недосконалість закону про вибори, відсутність механізмів по ряду процедур - значно перевищує вплив судової влади. Відповідно до ст. 243 Цивільно-процесуального кодексу, винесене судом рішення (відносно виборчого процесу) є остаточним.

На думку народного депутата Олександра Задорожного (вдруге обраного до нового складу Верховної Ради і назначеного Указом Президента представником голови держави в новому парламенті), дії судової влади під час виборів не мали непрогнозованих рішень, тобто вплив адміністративного ресурсу був присутній на всіх ланках судової системи.

Виходячи з наведених порушень, які мали місце в ході передвиборної кампанії 2002 року, можна зробити висновок, що на сьогодні в Україні не досягнута демократична і прозора система передвиборчих перегонів. Суттєвих поправок потребує новий Закон “Про вибори народних депутатів” в частині більш чіткого визначення процесуальних норм поведінки суб’єктів виборчого процесу під час кампанії. Крім того, внесена до цивільно-процесуального кодексу ст. 243, в якій закріплені норми про те, що винесене судом рішення є остаточним, була розрахована на прискореність виборчої кампанії. Судова влада в Україні потребує продовження (передбаченого Конституцією) реформування і впорядкування її до таких стандартів, які б надавали змогу провести наступну передвиборчу кампанію більш наближено до світових норм законодавства.

Вдаючись до основних недоліків, які були зафіксовані під час голосування 31 березня 2002 року можна виділити основні порушення в:

- 1) організації виборів;
- 2) дотриманні вимог таємниці голосування;
- 3) невідповідності рішень судової системи нормам демократичного суспільства.

1) Організація виборів. Основними стадіями виборчого процесу Закон про вибори (стаття 10) визначає:



- а) складання списків;
- б) утворення одномандатних округів та виборчих комісій;
- в) висування та реєстрація кандидатів у депутати, включених до виборчих партій та блоків в багатомандатному окрузі та кандидатів у депутати в одномандатному окрузі;
- г) проведення передвиборної агітації;
- д) голосування;
- е) підрахунок голосів виборців та встановлення результатів.

Слід зауважити, що під час проведення виборів на виборчих дільницях території України, зокрема в Дніпропетровській, Хмельницькій, Харківській, Луганській, Сумській, Кіровоградській, Чернігівській областях виявлені факти, які вказують на порушення організації виборчого процесу, а саме:

- 1) внесення житлово-експлуатаційними конторами до списків виборців померлих осіб;
- 2) виборчі комісії були утворені таким чином, що 31 березня не були спроможні прийняти в визначений законодавством час (з 8 до 20 години) всіх виборців своєї дільниці. Громадяни змушені були залишатися після 20 години на дільниці, створюючи черги і неорганізованість.

Поряд з цим мали місце випадки, коли через високу кількість людей на виборчій дільниці працівники МВС за 15-20 хвилин до законом визначеного часу закінчення виборів, зачиняли дільниці і громадяни не могли потрапити до дільниці і використати своє виборче право, гарантоване Конституцією.

Закон про вибори вимагає проведення голосування в обладнаних для цього приміщеннях, забезпечення таємності голосування, яке покладається на виборчу комісію (ст.66 Закону). Проте зафіксовані зарубіжними спостерігачами факти вказують на те, що по всій території України в день виборів 80% приміщень, в яких проводилися вибори, не були пристосовані для волевиявлення громадян. Виборці змушені були заповнювати бюлетені поряд з кабінками для голосування, тому що їх кількість була недостатньою⁶.

Підготовку приміщення для голосування забезпечує дільнична виборча комісія (частина 2 статті 24 Закону), а відповідні витрати на обладнання приміщень здійснюється ЦВК та окружними виборчими комісіями відповідно до затверджених ЦВК кошторисів видатків у межах коштів передбачених на підготовку виборів у Державному бюджеті України (частина 3 статті 33 Закону).

Виборчі комісії не в достатньому обсязі надали громадянам України можливість ознайомитися зі списками партій, кандидатів у народні депутати, передвиборними програмами, вчасно не повідомляли виборців про своє місцезнаходження (не всі громадяни, які перебували 31 березня в іншому місті, змогли взяти відкріплювальні талони), чим порушувались норми гласності і відкритості виборчого процесу, закріплені в ст.11 Закону України “Про вибори народних депутатів”.

2) Дотримання таємниці голосування. Під час голосування на всій території України спостерігачами були виявлені факти недодержання принципу таємного голосування, закріпленого в ст.ст. 6,7 Закону “Про вибори народних депутатів”, а саме⁷:

- за офіційною оцінкою російських спостерігачів, на 75 відсотках виборчих дільниць по всій території України утворювалися черги виборців;
- кількість кабінки для голосування була недостатньою (виборці були змушені заповнювати бюлетені просто в приміщенні).

Зазначені факти вказують на порушення конституційних прав громадян на вільне волевиявлення, закріплених в ст. 71 Конституції України.

3) Невідповідність рішень судової системи демократичним нормам суспільства. Вплив судової системи на хід парламентської кампанії 2002 року знайшов своє вираження і в день



голосування. Для фактичного підтвердження такого висновку розглянемо такі факти. Як вже зазначалося, рішенням Апеляційного суду АР Крим від 29 березня 2002 року був залишений в силі вердикт місцевого суду Центрального району м. Сімферополя про зняття з реєстрації кандидата в депутати до Верховної Ради по 25 округу Автономної Республіки Крим Л. Грача. Проте виборча комісія по цьому округу в день голосування не виключила Грача з бюлетеня по голосуванню, тим самим не виконала рішення Апеляційного суду автономії.

Виходячи з цього, виборчою комісією була порушена ст. 124 Конституції про те, що судові рішення є обов'язковими для виконання на всій території України.

В 18 (Шаргородському) одномандатному окрузі м. Вінниці перемога за проходження до Верховної Ради України дісталася кандидату в народні депутати С. Мельник (Соціалістична партія України). Проте 4 квітня 2002 року Шаргородський райсуд, розглянувши скаргу кандидата в народні депутати Є. Сухіна, дійшов висновку про факти порушень на 17 виборчих дільницях 18-го округу, а 5 квітня 2002 року ЦВК визнала недійсними вибори по 18 Вінницькому округу в цілому⁸. Підставою для такого рішення стали черги на дільницях, порушення принципу таємного голосування, непристосованість для голосування приміщень.

При цьому, відповідно до даних протоколів, за С. Мельник відділи свої голоси 27 496 виборців, за Є. Сухіна - 25 454, а більшість спостерігачів поінформувало ЦВК про те, що суттєвих порушень в 18 виборчому окрузі не було.

Таким чином, аналізуючи недоліки, виявлені в ході парламентської виборчої кампанії та спираючись на висновки зарубіжних експертів та спостерігачів можна дійти висновку, що:

1) Так як на виборах 1998 року в Україні зберігається вагомий вплив адміністративного ресурсу. На виборах 2002 року, на думку міжнародних експертів, найбільший його вплив посилювався на східні регіони України;

2) Політичні партії та виборчі блоки були поставлені не в достатньо рівні умови, як передбачено діючим законодавством про вибори. Доступ до засобів масової інформації одних політичних партій і блоків в десятки разів перевищував можливість доступу інших ;

3) Недосконалість нового закону “Про вибори народних депутатів” і, як наслідок, персоніфікований підхід в рішеннях судової влади;

4) Невиконання виборчими комісіями судових рішень щодо виключення (поновлення) в списках кандидатів у народні депутати і, як наслідок, судові процеси про скасування результатів виборів в цих округах.

Наприкінці хотілося б зауважити на позитивній динаміці демократичної свідомості в Україні, яка спостерігалась протягом виборчої кампанії 2002 року. Більшість міжнародних аналітиків і спостерігачів, які були присутніми в Україні, дійшли об'єктивного висновку, що парламентські вибори-2002 були більш демократичним і прозорими, ніж вибори до Верховної Ради в 1998 році, про що свідчать офіційні підсумки їх результатів.

¹ Дані взяті з електронного сайту Укрінформу.

² Там само.

³ Дані взяті з офіційного сайту Укрінформу.

⁴ Дані взяті з офіційного сайту Укрінформу.

⁵ Урядовий кур'єр. - 2002 р. - 3 квітня (№ 63).

⁶ Урядовий кур'єр. - 2002р. - 3 квітня (№ 63).

⁷ Там само.

⁸ Дані взяті з офіційного сайту ЦВК: www.ukrpack.net.