

## ВПЛИВ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА ПРОВЕДЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ: ФОРМИ УЧАСТІ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ

*У статті досліджено форми участі неурядових організацій у парламентських виборах, зокрема ті, що закріплені чинним законодавством, однак не мали практичного випробування (надання неурядовим організаціям статусу офіційних спостерігачів), а також ті, котрі не мають законодавчого закріплення, однак відіграють суттєву роль для забезпечення відкритості виборчої кампанії (участь неурядових організацій у висуванні кандидатів та формуванні виборчих комісій). Крім того, розроблені концептуальні засади впливу неурядових організацій на проведення демократичних, чесних і прозорих парламентських виборів 2012 року.*

**Ключові слова:** неурядові організації, вибори народних депутатів, форми участі у виборах, виборча комісія, кандидат у народні депутати, виборчий процес, суб'єкт виборчого процесу, офіційний спостерігач від неурядових організацій.

*В статье исследованы формы участия неправительственных организаций в парламентских выборах, в частности те, которые закреплены действующим законодательством, однако не имели практического применения (предоставления неправительственным организациям статуса официальных наблюдателей), а также те, которые не имеют законодательного закрепления, однако имеют существенное значение для обеспечения открытости избирательной кампании (участие неправительственных организаций в выдвижении кандидатов и формировании избирательных комиссий). Кроме того, разработаны концептуальные основы влияния неправительственных организаций на проведение демократических, честных и прозрачных парламентских выборов 2012 года.*

**Ключевые слова:** неправительственные организации, выборы народных депутатов, формы участия в выборах, избирательная комиссия, кандидат в народные депутаты, избирательный процесс, субъект избирательного процесса, официальный наблюдатель от неправительственных организаций.

*The article is devoted to the forms of participation of non-governmental organizations in the parliamentary elections, in particular those contained Federal law, however, had no practical tests (the provision of the non-governmental organizations of the status of official observers) and which have no legislation, however, are essential for the openness of the election campaign (participation of non-governmental organizations in the nomination of candidates in formation of election commissions). In addition, there are the conceptual foundations of the influence of non-governmental organizations in carrying out democratic, fair and transparent parliamentary elections in 2012.*

**Key words:** non-governmental organization, the election of people's deputies, the forms of participation in the elections, the election Commission, a candidate for people's deputies, the electoral process, the subject of the electoral process, the official observer from the non-governmental organizations.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Проблема участі неурядових організацій у виборчих процесах набуває дедалі більшої актуальності. Неурядові організації, як невід'ємна частина громадянського суспільства, можуть і повинні брати участь у всіх політичних, соціальних процесах, що відбуваються у державі.

Проте, незважаючи на громадську активність, ми є свідками поступового скорочення ролі неурядових організацій в Україні, зокрема участі їх у парламентських виборах. Протягом останнього часу неурядовці постійно боролися за урівняння у правах спостерігачів від їх організацій до спостерігачів від партій кандидатів. Крім того, активно дискусувалися питання, щодо участі неурядових організацій у формуванні

виборчих комісій та у висуванні кандидатів. На жаль, останні етапи виборчого процесу так і не знайшли визнання з боку народних обранців.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.** Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання участі неурядових організацій у виборчому процесі здобуло широкий науковий розголос. Видано чимало індивідуальних і колективних робіт, у яких аналізується становлення і розвиток неурядових організацій, їх взаємодія з органами влади в процесі розробки та впровадження загальнодержавної політики, забезпечення демократичного та прозорого характеру виборів. Серед вітчизняних авторів, які торкаються у своїх дослідженнях цих тем, слід відзначити праці науковців: В. Скуратівського, В. Жукова, Е. Лібанова, О. Вінникова, О. Ковриги, В. Смолівика, Л. Єльчева, О. Стоян, С. Троян, В. Безродної, В. Горбатенка, Г. Зеленько, В. Кампо, С. Кириченка, О. Куценко, М. Михальченка, М. Осушного, С. Рябова, М. Рябчука, В. Полохала, М. Ходаківського, Р. Черногорога, Г. Щедрової та інших.

Однак, незважаючи на чималий обсяг доробок науковців, можна виділити невирішені раніше державно-правові аспекти участі неурядових організацій у парламентських виборах. При цьому поза увагою науковців залишається проблема розвитку форм участі неурядових організацій у виборчому процесі, напрями впливу неурядових організацій на перебіг та результати виборів, процес надання представникам неурядових організацій статусу офіційних спостерігачів на виборчих дільницях.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.** У зв'язку з тим, що за рік до виборів було змінено виборче законодавство, на сучасному етапі не здійснений комплексний аналіз форм участі неурядових організацій у виборчих перегонах та не розроблені концептуальні засади впливу неурядових організацій на перебіг чесних, прозорих, унікальних за своїм розмахом і напруженістю виборів до Верховної Ради України 2012 року.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою даної статті є:

- дослідження форм участі неурядових організацій у виборчому процесі, зокрема, тих що закріплені чинним законодавством, однак не мали практичного випробування, а також тих, які не мають законодавчого закріплення, однак володіють суттєвим значенням для забезпечення відкритості політичних процесів;
- розроблення концептуальних засад впливу неурядових організацій на проведення демократичних, чесних і прозорих парламентських виборів 2012 року.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Загальновідомо, що неурядові організації можуть і повинні брати участь у всіх

політичних, соціальних процесах, що відбуваються у державі. На жаль, в Україні для неурядових організацій спостерігається обмежена кількість форм участі у виборах [9].

Найбільш поширенішими серед них є:

1. Участь неурядових організацій в агітаційних кампаніях.
2. Просвітницька діяльність неурядових організацій.
3. Інформаційно-аналітична діяльність неурядових організацій.
4. Спостереження з боку неурядових організацій.

Зрозуміло, що за таких умов неурядові організації не можуть повною мірою реалізувати власний потенціал. Тому вимагають законодавчого закріплення такі етапи виборчого процесу:

1. Формування виборчих комісій за участю неурядових організацій.
2. Висування кандидатів у депутати від неурядових організацій.

Щодо участі неурядових організацій у формуванні виборчих комісій, то завдяки нормам сучасного українського законодавства, вітчизняні неурядові організації позбавлені права брати участь у формуванні комісій. Хоча вони, працюючи у комісіях, значно підвищили б рівень довіри громадян до самого процесу виборів та покращили їх професіоналізм. Це є дуже важливо, оскільки в українському виборчому законодавстві передбачені досить широкі повноваження виборчих комісій.

У зв'язку з цим українським законодавцям необхідно прийняти норми закону, які б надали можливість неурядовцям виконувати обов'язки у виборчих комісіях. При цьому необхідно врахувати законодавство про об'єднання громадян, де передбачено рівність усіх неурядових організацій та одночасно обмежити представництво у виборчих комісіях тих неурядових організацій, для яких виборча діяльність є абсолютно невласивою. Прикро те, що український законодавець пішов спрощеним шляхом, позбавивши можливості впливати на формування комісії усіх без винятку неурядових організацій. Ця тотальна заборона не залишила за неурядовими організаціями жодної частини політичних прав. Не викликає сумнівів, що обмеження форм участі неурядових організацій у парламентських виборах не можна назвати демократичними, бо основна причина небажання народних депутатів включити неурядові організації до процесу формування виборчих комісій лежить не в юридичній, а в політичній площині.

На нашу думку, право неурядових організацій брати участь у формуванні виборчих комісій слід розглядати в комплексі з правом неурядових організацій висувати кандидатів на виборах.

Єдиним законодавчим актом в Україні, яким передбачалося право неурядових організацій висувати кандидатів, був Закон УРСР «Про вибори народних депутатів Української РСР», прийнятий 27 жовтня 1989 року. Згідно з цим Законом, право висувати кандидатів надавалося трудовим колективам, колек-

тивам професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, які нараховують не менш як 200 осіб, громадським організаціям, зборам виборців, що є правомочними за умови присутності на них не менш ніж 200 виборців, зборам військовослужбовців. Однак згаданий Закон було прийнято ще за часів СРСР. А вже в Законі України «Про вибори народних депутатів України» зразка 1993 року та 2011 року неурядові організації були позбавлені такого права.

Серед країн Центральної та Східної Європи право неурядових організацій висувати кандидатів надається лише в Румунії, при чому винятково організаціям громадян національних меншин, які прирівнюються, із точки зору виборчих дій, до політичних партій [3, с. 353]. В Україні та в абсолютній більшості інших країн практика висування неурядовими організаціями своїх кандидатів відсутня: жодна з організацій національних меншин в Україні не вимагала висувати своїх кандидатів за списком від неурядових організацій. Представники національних меншин реалізовували це право шляхом самовисування в мажоритарних виборчих округах чи були включені до виборчих списків політичних партій. Однак статистика не на боці меншин: у парламенті VI скликання лише один депутат від кримських татар, що входить у фракцію «Наша Україна-Народна самооборона», хоча у Криму проживають майже 2 млн. осіб, з них 270-280 тис. – кримські татари [6].

Підсумовуючи сказане вище, можна стверджувати, що висування кандидатів у депутати від неурядових організацій на парламентських виборах не характерне для країн світу, однак потребує детального вивчення українськими науковцями, політиками, юристами, у зв'язку з адміністративно-територіальними особливостями нашої країни.

Ми проаналізували доцільність участі неурядових організацій у висуванні кандидатів. Перейдемо до щойно прийнятої у законі «Про вибори народних депутатів України», що вступив у силу 10 грудня 2011 року, новели, яка стосується можливості участі неурядових організацій у спостереженні за ходом виборчого процесу [2].

Основні положення цього Закону спираються на міжнародні стандарти, які містяться у таких документах [7]:

1. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року (зокрема, стаття 21).

2. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року (зокрема, стаття 25).

3. Кодекс належної практики у виборчих справах, що включає керівні принципи щодо виборів, прийняті Венеціанською комісією 5-6 липня 2002 року та побудовані на базі основних засад загальноєвропейського досвіду у галузі виборів.

4. Висновки Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ до багатьох законопроектів про вибори народних депутатів України.

5. Рішення Європейського суду з прав людини щодо захисту виборчих прав.

Із урахуванням міжнародних документів та законодавчих актів, розроблена вітчизняна законодавча база. Однак довгий час українське законодавство не мало норм, які б надавали право представникам неурядових організацій брати участь у спостереженні за ходом виборчого процесу. Саме через це в Україні склалася абсурдна ситуація: політичні партії, які формують виборчі комісії, проводять передвиборчу агітацію, витрачають виборчі фонди – фактично спостерігають самі за собою. Але народні обранці аргументували свої дії таким чином:

– надання усім неурядовим організаціям права спостереження заважатиме проведенню виборів, створить зайвий хаос на ділянках;

– це положення надасть можливість владі через квазігромадські організації впливати на хід виборчого процесу;

– заангажовані неурядові організації розпочнуть відстоювання інтересів своєї політичної партії чи кандидата.

На нашу думку, справжня причина недопущення неурядових організацій до виборів полягала у тому, що народні обранці від політичних партій не прагнуть відкритості політичних процесів.

У зв'язку з тим, що у всіх цивілізованих країнах влада намагається привернути неурядові організації до виборів, надаючи їм якомога більше прав, уже сьогодні українське виборче законодавство підтримує традиції світового позапартійного громадського спостереження, надаючи статус суб'єкта виборчого процесу офіційним спостерігачам від неурядових організацій. Завдяки цим новелам здійснюватиметься тотальний контроль із боку громадян за ходом проведення виборів, бо саме позапартійні спостерігачі здатні підняти довіру громадян до обраних осіб. Адже практично на кожних виборах на адресу органів виконавчої влади, виборчих комісій, у тому числі й ЦВК, постійно надходять звинувачення у фальсифікації результатів виборів. При цьому об'єктивної оцінки того, як справді пройшли вибори, не може дати ніхто, окрім позапартійних спостерігачів, які не зацікавлені в результатах виборів, а лише в законності їх проведення.

На жаль, не завжди довіра суспільства до неурядових організацій незмінно висока. Це пов'язано з тим, що [5]:

– громадяни асоціюють неурядові організації з політичними партіями. Хоча їх завдання протилежні: завдання партії отримати владу і власне представництво, а завдання неурядової організації забезпечення інтересів своїх членів чи своєї цільової аудиторії. Неурядові організації досягають суспільних змін, не прагнучи при цьому стати владою, а, навпаки, повсякчасно намагаючись із нею співпрацювати;

– громадяни втомилися від різних політичних технологій і маніпуляцій, які на них випробовують задля отримання голосів на виборах. Через неурядові організації, які в подальшому стають політичними

партіями, громадяни не бажають підтримувати діяльність неурядових організацій, а інформацію, яку отримують від них, часто ототожнюють з політичною саморекламою. Більш того, критика з боку неурядовців на адресу чиновників і політиків сприймається як конкурентна боротьба за владу.

Спостереження за виборами є однією з процесуальних гарантій та умов реалізації виборчих прав громадян, що дозволяє суттєво зменшити, або навіть унеможливити, фальсифікацію реального волевиявлення громадян. Від того, як пройнуть ці вибори, залежить майбутнє нашої країни. Без перебільшення, якщо вибори не будуть чесними і демократичними, то у майбутньому відбудеться відмирання політичного життя, стагнація у суспільстві. Майбутні парламентські вибори матимуть серйозний вплив не лише на внутрішню ситуацію в Україні, а й на її міжнародне становище. Характер проведення виборів визначить перспективи України відновити процес підписання і ратифікації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Поки очікування європейської сторони щодо виборів в Україні є не надто райдужними, однак активна позиція неурядових організацій зможе змінити загальну картину на краще [10].

Саме з метою координації зусиль на пробліматиці участі неурядових організацій у парламентських виборах 2012 року виокремлено ряд концептуальних засад впливу неурядових організацій на проведення демократичних, чесних і прозорих виборів:

1. Здійснення короткотермінових та довготермінових моніторинрів, які нададуть можливість створити цілісну картину виборчого процесу [1].

2. Застосування методики паралельного підрахунку голосів, що надасть змогу виявити рівень фальсифікації на шляху від дільничних комісій до комісії вищих рівнів.

3. Звернення у відповідні органи з заявами про підкуп виборців. Без сумніву, там, де люди генетично не здатні голосувати за купюри, вони ніколи на це не підуть. На жаль, згідно зі соціологічними даними, 40 % українців задекларували можливість «добровільного продажу» свого голосу, не розуміючи, що отримані перед виборами кошти насправді є мізерними подачками, неспівмірними зі шкодою, яку може заподіяти обраний таким чином депутат.

4. Викриття бюджетних і силових адміністративних ресурсів, які порушують основоположний принцип чесних виборів – рівність можливостей кандидатів.

5. Залучення пересічних виборців до проведення громадського аудиту, фільтрації майбутніх кандидатів шляхом дослідження відповідності критеріям доброчесності.

6. Проведення навчальних тренінгів для спостерігачів, членів комісій і представників партій, відкриття гарячої лінії для отримання виборцями професійної консультації з виборчих питань або повідомлення про порушення.

7. Сприяння збільшенню кількості суспільно-політичної тематики в новинах, яка знизилася до критично низького рівня – 16 % [8]. Натомість

потенційні виборці не отримують інформацію про механізм виборчого процесу, позбавлені критичного погляду, сприймаючи виборчу боротьбу переважно у вигляді виборчої реклами.

8. Сприяння збільшенню інформаційного простору для неурядових організацій. На жаль, сьогодні неурядові організації практично виключені із інформаційного простору, тому практично не можуть впливати ні на політику, ні на виборців, у той час, коли партії просувають певні ідеї, або обливають один одного брудом в ефірі [4].

9. Виявлення політичної сутності квазігромадських організацій. По своїй суті, такі організації мають своєю основною метою здобуття політичних дивідендів. Такі організації з'являються через зниження довіри громадян до політичних партій [5].

10. Сприяння розширенню прав спостерігачів, зокрема отримання ними не лише копії, а й оригіналу протоколу з мокрою печаткою, що надасть змогу оскаржувати дії виборчої комісії.

11. Спонування громадян до здійснення громадського контролю за обраною владою та втіленням нею у життя задекларованих гасел.

12. Проведення просвітницької роботи серед громадян, адже 47 % громадян досі не ознайомлені із змінами у виборчому законодавстві, не знають виборчих процедур і взагалі не розуміють різниці між виборчими системами [8].

13. Забезпечення чесних та прозорих виборів через співпрацю, координацію, узгодження дій та спільних зусиль між неурядовими організаціями, політичними партіями та владою. Адже жодна неурядова організація, жодна партія чи державна структура не здатна власноруч охопити усі виборчі дільниці.

**Висновки.** Підсумовуючи наведене вище у статті, зазначимо, що в Україні обмежена кількість форм участі неурядових організацій у парламентських виборах. Тому існує потреба у:

– законодавчому закріпленні такого етапу виборчого процесу, як формування виборчих комісій за участю неурядових організацій;

– практичному впровадженні шойно прийнятої новели закону, яка стосується надання неурядовим організаціям статусу офіційних спостерігачів;

– детальному вивченні українськими науковцями, політиками, юристами можливості висування кандидатів у депутати від неурядових організацій.

Упровадження інституту спостерігачів від неурядових організацій у виборах є чинником демократичності виборчого процесу та критерієм легітимності результатів виборів на міжнародному рівні. Досвід кампаній із виборів народних депутатів України, виборів Президента України підтвердив цей висновок.

У статті також запропоновані концептуальні засади впливу неурядових організацій на виборчий процес. Однак, жодні пропозиції, які містять найдемократичніші та найпрозоріші механізми реалізації та захисту виборчих прав громадян, не

будуть діяти доти, доки самі громадяни не матимуть відповідного рівня політичної культури та не припинять зловживання своїми конституційними правами чи посадовими обов'язками.

Цього року вибори відбуваються не тільки в Україні, а й у Вірменії (6 травня 2012 року), Грузії (1 жовтня 2012 року), та Білорусі (23 вересня

2012 року), тому перспективи подальших розвідок полягають у здійсненні аналізу дотримання цими країнами європейських цінностей у ході проведення парламентських виборів, зокрема надання можливості неурядовим організаціям впливати на виборчий процес.

## **ЛІТЕРАТУРА**

1. Виборче законодавство : українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування // Лабораторія законодавчих ініціатив. – 2006-2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parlament.org.ua>.
2. Закон України «Про вибори народних депутатів України» // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10-11. – С. 73.
3. Закон «Про вибори до Палати Представників і Сенату» № 68/1992 // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи. – Вашингтон : Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2002. – С. 353.
4. Эксперты оценили роль гражданских институтов в избирательном процессе [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.parlament.org.ua>.
5. Квазігромадські організації як шлях до влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://opora.ck.ua>.
6. Кримські татари обговорять участь у парламентських виборах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.ua>.
7. Мірошниченко Ю. Міжнародні стандарти гарантування виборчих прав і свобод громадян у контексті підготовки нового закону про вибори народних депутатів [Електронний ресурс] / Ю. Мірошниченко. – Режим доступу : <http://www.miroshnychenko.ua>.
8. Опитування «Вибори-2012» : громадська думка населення України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://razumkov.org.ua>.
9. Телешун С. Нові перспективи Закону України «Про вибори народних депутатів» : версії розвитку [Електронний ресурс] / С. Телешун. – Режим доступу : <http://kodeksy.com.ua>.
10. Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва. Старт виборчої кампанії та завдання громадськості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/ua>.

Рецензенти: **Паішко Л. А.** – д.держ.упр.;

**Ємельянов В. М.** – д.держ.упр, державний службовець 1 рангу.

© Антонова О. Р., 2012

*Дата надходження статті до редколегії 12.09.2012 р.*

**АНТОНОВА Олена Ростиславівна** – аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентіві України.

**Коло наукових інтересів:** розвиток громадського сектора в Україні, проблеми розбудови громадянського суспільства.