

Юлія Хромова

КОНЦЕПЦІЯ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

У статті здійснено аналіз організації процесу підготовки професійних кадрів для роботи у виборчих комісіях. Обґрунтовано доцільність введення «школи підготовки та проведення виборів», що на практиці сприятиме підвищенню рівня правової освіти членів виборчих комісій і правової культури суб'єктів виборчого процесу. Доведено доцільність введення професіоналізації II-III рівнів формування виборчих комісій.

Ключові слова: правова культура суб'єктів виборчого процесу, виборчі комісії, правове навчання, професіоналізація виборчих комісій, система виборчих комісій, виборчий процес.

Постановка проблеми

На сьогодні існує ситуація, коли окрім секретарів виборчих комісій, які мають володіти державною мовою в обсязі, достатньому для ведення діловодства, не встановлено будь-яких вимог професійності до членів виборчих комісій, зокрема голови комісії та його заступника. У зв'язку з цим, на практиці, формування виборчих комісій здійснюється з числа осіб, які не володіють відповідними знаннями та підготовлені до роботи у комісії, що негативно впливає на якість прийнятих комісіями рішень та організацію виборчого процесу загалом. Так, на думку Р. Аксакової, члени виборчих комісій, які не мають фахової юридичної освіти, практично не здатні якісно юридично оформлювати перебіг виборчого процесу [1, с. 86]. Слід частково погодитись з такою думкою, зазначивши, що таке положення слід застосовувати при формуванні територіальних/окружних виборчих комісій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У своєму дослідженні автор спирається переважно на наукові розробки та доктринальні положення з питань правової культури суб'єктів виборчого процесу, окремі аспекти яких аналізують А. Георгіца, Я. Давидович, М. Рябець, В. Ковтунець, М. Мельник, Н. Нижник, А. Савков, В. Співак, М. Ставнічук, Т. Стещенко, В. Шаповал, О. Чулахін та ін. Питання професіоналізації виборчих комісій найчастіше розглядається в аспекті проведення короткострокових навчальних семінарів під час виборчого процесу, залишаючи пока увагою питання довгострокового та систематизованого процесу організації підвищення рівня правової освіти суб'єктів виборчого процесу.

Мета

Мета цієї статті полягає у розробці інституційних основ концепції професіоналізації виборчих комісій, обґрунтованість застосування якої на практиці сприятиме підвищенню ефективності діяльності виборчих комісій.

Виклад основного матеріалу

При викладі основного матеріалу слід прийняти до уваги те, що виборчі комісії – це спеціальні колегіальні державні органи, уповноважені організувати підготовку і проведення відповідних виборів та забезпечувати повне й однакове дотримання виборчого законодавства України [2, с. 207]. Аналогічно до виконання державними службовцями функцій держави, відповідно до Закону України «Про державну службу в Україні» [4], члени територіальної/окружної/дільничної виборчих комісій виконують важливішу функцію щодо формування у країні представницької демократії, тому

на них поширюються приписи антикорупційного законодавства. Члени комісії повинні дотримуватись принципів неупередженості через роботу в одній з комісій членів родини (батьки, діти, онуки тощо) відповідно до вимог антикорупційного законодавства.

Як показав досвід усіх попередніх виборів, наявні постійні особливості в організації роботи дільничних виборчих комісій, у багатьох нетипових ситуаціях робота виборчої комісії залежить від компетенції осіб та їх практичного досвіду. Виборчі процеси, проведені в Україні у 2006, 2007, 2010 та 2012 роках, продемонстрували, що в середньому до складу виборчої комісії входять 2–3 особи, які мають дійсно цінний практичний досвід у цій сфері. Водночас залишається проблемою те, що особи, які брали участь у роботі виборчих комісій на виборах, спираються на досвід, отриманий у попередніх виборах за «застарілими» законодавчими актами. Зазначимо, що кожні наступні вибори проводяться за новим законом, отже, виникає некваліфікованість більшості членів виборчих комісій, їх неготовність до організації виборчого процесу.

Зміни, які пов'язані з підготовкою і проведенням виборів в сучасній Україні, переважно випереджають їх теорію та аналіз, внаслідок чого потребують від громадян загальної освіченості в цій сфері та швидкого оволодіння новими знаннями та навичками щодо підготовки і проведення виборів. З цього випливає, що підвищення правової культури потребують не лише молоді та майбутні учасники виборчого процесу, а й ті, хто вже має багаторічний досвід.

На наш погляд, рівень підготовки членів територіальних/окружних/дільничних виборчих комісій неординарний, що і спричиняє виникнення спірних питань, проблемних ситуацій та ускладнює загалом їхню роботу. Ґрунтовна підготовка осіб, яких уповноважують здійснювати вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, на державному рівні серйозно не проводиться, лише існує перелік нормативно-правових і підзаконних актів, що регулюють питання правової культури виборців, але з кожними виборами ми спостерігаємо на виборчих дільницях суттєві порушення виборчого законодавства як серед виборців, так і серед членів відповідних виборчих комісій. На часі необхідність системного здійснення заходів освітньо-правового характеру з метою навчання виборців, особливо молоді, – майбутніх державотворців.

Функціонування виборчих комісій під час виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року ще раз засвідчило гостру необхідність використання нових механізмів відбору та навчання їх членів. «Некваліфікованість та низька компетентність членів комісій під час виконання своїх повноважень не лише загрожувала організаційним процесам, а й суттєво підвищувала конфліктність парламентської кампанії... Негативний вплив на процес мали упереджені та непрофесійні виборчі комісії. Неприкриті маніпуляції законодавством, ігнорування судами і комісіями результатів волевиявлення виборів, засвідчують те, що дотримання процедур у день голосування не гарантує чесного підбиття підсумків виборів» [3]. Така ситуація мала місце навіть після організації Центральною виборчою комісією навчання претендентів на заняття керівної посади в окружній виборчій комісії відповідно до постанови ЦВК від 31.01.2013 року № 15 [5], «масштабні заміни членів ОВК та ДВК, включаючи тих, хто вже пройшов навчання, значно знизили ефективність цього навчання» [9]. Метою проведення навчання претендентів на зайняття керівної

посади в окружній виборчій комісії є набуття ними знань та навичок, що дають можливість особі, яка успішно пройшла підготовку, на належному професійному рівні виконувати повноваження голови, заступника голови чи секретаря окружної виборчої комісії [6, с.130–134]. Проте, слід зазначити, що особи, які претендують на посади у виборчих комісіях, здебільшого розраховують на те, що вже отримали досвід під час попередніх виборчих перегонів як члени виборчих комісій. Слід нагадати, що виборче законодавство змінюється, і набутий досвід на попередніх виборах не завжди стає у нагоді. У законодавстві бажано закріпити положення про право доступу до участі у виборчих комісіях лише тих осіб, які успішно склали відповідні підсумкові тести і докладно знають порядок організації виборчого процесу.

З урахуванням ситуації, що склалась, вважаємо за необхідне нормативно визначити, що на посади голови, заступника голови та секретаря територіальних/окружних/дільничних виборчих комісій можуть претендувати лише ті особи, які пройшли відповідну професійну підготовку, внаслідок чого варто запровадити і спеціальну підготовку членів виборчих комісій.

На нашу думку, з метою підвищення рівня довіри до суб'єктів виборчого процесу й усунення негативних чинників, що перешкоджають здійсненню виборчого процесу, Верховною Радою України має бути нормативно закріплено перелік вимог щодо проходження претендентами на посади членів виборчих комісій (територіальної/окружної/дільничної) попередньої підготовки та отримання, за результатами її проходження, відповідного документа (сертифіката), встановленого зразка. Даним документом можна забезпечити високий рівень правової культури членів виборчих комісій та сприяти підготовці й проведенню виборів на належному організаційному рівні. Зазначимо, що короткотермінові навчальні програми під час виборчого процесу не можуть забезпечити якісної організації роботи членів виборчих комісій будь-якого рівня. Така цільова підготовка повинна проводитись у міжвиборчий період з метою теоретичного осмислення отриманих знань та в необхідний строк під час виборів набути практичного застосування.

Навчання членів виборчих комісій є одним із напрямів використання міжнародної технічної допомоги, що надається Україні. Зокрема, це «пріоритетний напрям діяльності проекту Агентства США з міжнародного розвитку «Сприяння організації виборів в Україні» [10, с. 10–12].

Слід зазначити, що громадський сектор не тільки спрямовував свою роботу на навчання членів виборчих комісій, а також, наприклад Комітет виборців України, проводив широку кампанію просвіти виборців, що здійснювалась за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні. У рамках програми виготовлялася просвітницька продукція з різноманітних аспектів виборчого процесу, яка розповсюджувалась серед виборців за допомогою просвітницьких центрів та за допомогою волонтерів партнерських громадських організацій. Так, аналізуючи досвід Ради Європи щодо залучення до спостереження та моніторингу виборчого процесу громадських організацій та проведення ними просвітницьких кампаній щодо обізнаності громадян з питань виборчого права, слід підкреслити їх вагомий роль у цьому напрямку. Громадські організації сприймають просвіту виборців як дієвий засіб донесення політичних програм до якнайширших кіл виборців, для того щоб уможливити максимально свідомий й обізнаний вибір. Головним позитивним впливом діяльності громадських організацій є

утвердження загальнолюдських цінностей, формування толерантності й поваги до громадського порядку.

Отже, з метою проведення виборів відповідно до виборчого законодавства суб'єкти виборчого процесу повинні володіти спеціальними знаннями, а значить існує потреба в освіті суб'єктів виборчого процесу. Ми пропонуємо введення інституту «шкіл підготовки і проведення виборів» (далі – Школа) з метою здійснення правового навчання суб'єктів виборчого процесу, між Центральною виборчою комісією та громадськими організаціями. Робота Школи сприятиме залученню до підготовки фахівців для роботи у виборчих комісіях не лише вже запропонованих осіб, а також нових освічених громадян. Заснування Школи доцільно зробити Національної академії державного управління при Президентові України, її регіональних інститутах, обласних Центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, з видачею документа щодо проходження спеціальної підготовки (сертифіката). У Школі має бути здійснена організація очного процесу із застосуванням системи онлайн навчання членів виборчих комісій, яка розроблена в межах проекту Координатора проектів ОБСЄ в Україні у співпраці з Центральною виборчою комісією України [7] за підтримки Канадського агентства міжнародного розвитку і Міністерства закордонних справ Норвегії.

На наш погляд, головним завданням шкіл підготовки і проведення виборів є впровадження програми правової освіти суб'єктів виборчого процесу, яка має містити напрями, що повинні розроблятися згідно з аналізом актуальних проблем виборчого процесу: права та обов'язки суб'єктів виборів, організація роботи виборчих комісій, взаємодія з іншими суб'єктами виборчого процесу, необхідність перевірки себе в списку виборців, обізнаність щодо виборчих прав, щодо законної чи незаконної поведінки членів виборчих комісій, спостерігачів, організації дня голосування тощо. Процес правової освіти має сформувати «новий тип виборця», обізнаного про порядок проведення виборчого процесу та легітимації результатів виборів. Програма навчання має також передбачати отримання знань з основ лідерства, стилів управління; розв'язання конфліктів та ефективного спілкування; менеджменту та роботи в команді; громадянської освіти; основ державної служби та місцевого самоврядування; зв'язків з громадськістю. Необхідно використовувати такі форми роботи, як: «тренінги», «рольові ігри», «мозкові штурми».

У Школі мають навчатися члени виборчих комісій, кандидати на посади народних депутатів України, сільського, селищного, міського голови, розпорядники виборчих фондів, офіційні спостерігачі, виборці, майбутні виборці. Таким чином, одним із важливих чинників освітньо-правової системи є підготовка членів виборчих комісій до виконання професійних обов'язків, що надасть змогу підвищити рівень їхньої готовності.

Виборці, які беруть участь у роботі виборчих комісій, отримували освіту, можливо, ще за радянських часів. Тому вважаємо, що в закладах загальної, середньо-спеціальної, вищої освіти необхідно запровадити спецкурси з питань виборчого права з метою підвищення обізнаності громадян про суспільні процеси формування органів державної та місцевої влади. Також зазначені спецкурси можна проводити шляхом організації науково-практичних заходів (конференцій, семінарів, тренінгів тощо) з актуальних проблем підготовки і проведення виборів, видання науково-практичних коментарів до

виборчого законодавства, навчально-методичних посібників із зразками документів, необхідних для здійснення виборчими комісіями своєї діяльності.

Основоположним елементом будівництва сучасної правової та демократичної держави є вибори, через які громадське суспільство наймає на роботу менеджерів, що займаються державним будівництвом. З огляду на тривалий досвід проведення виборів в умовах незалежності, в державі вже давно назріла необхідність перегляду існуючого статусу виборчих комісій, як єдиної системи державних органів, що забезпечують реалізацію виборчих прав громадян України та підготовку і проведення виборів.

Тимчасовий характер територіальних/окружних/дільничних виборчих комісій обумовлює проблеми у взаємовідносинах з органами місцевого самоврядування. В очах більшості посадових осіб виборчі комісії не є органами влади [8, с. 57–60], тому важко очікувати поваги до органів, позбавлених власної матеріально-фінансової та організаційно-технічної бази, що не мають постійного персоналу і постійних приміщень, змушених майже з кожного питання звертатися до відповідної місцевої влади. Такий стан мав бути змінений у разі

надання членам виборчих комісій статусу державних службовців з відповідними повноваженнями та певною мірою відповідальності та знаходились у підпорядкуванні ЦВК.

Через запровадження чотирьохрівневої системи виборчих комісій ЦВК мала б змогу реалізувати у повному обсязі на регіональному рівні покладені на неї законодавством України повноваження. Зокрема, територіальні виборчі комісії повинні здійснювати розподіл між дільничними виборчими комісіями державних коштів, виділених на підготовку і проведення виборів, та забезпечувати контроль їх цільового використання. А також здійснювати контроль за дотриманням встановленого порядку проведення передвиборної агітації, у тому числі й контроль за відкриттям, накопиченням й використанням коштів виборчих фондів партій/кандидатів.

Введення чотирьохрівневої системи виборчих комісій має передбачати незалежність їх від місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Вважаємо, що на сучасному етапі розвитку виборчого законодавства пропонуємо поділити систему виборчих комісій наступним чином (рис. 1).

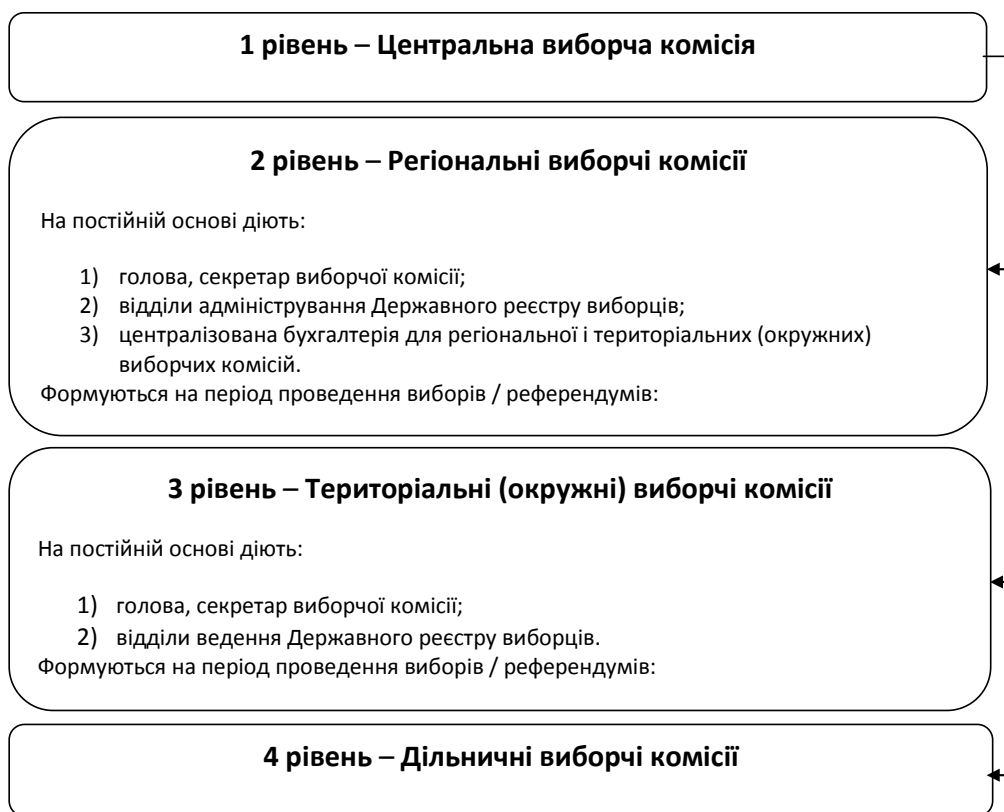


Рис. 1. Модель чотирьохрівневої системи виборчих комісій

Запропонована система виборчих комісій надасть, по-перше, створення професійної державної служби у виборчих комісіях (наявність кваліфікаційних вимог, освіта, досвід роботи); по-друге, можливість підвищити персональну відповідальність серед членів виборчих комісій щодо діяльності під час виборчого процесу; по-третє, уникнути впливу парламентських партій, органів виконавчої влади та органів місцевого самовряду-

вання на виборчі комісії; по-четверте, єдину підпорядкованість відділів адміністрування/ведення Державного реєстру виборців безпосередньо Центральній виборчій комісії (а не органам місцевого самоврядування або відповідній державній адміністрації); по-п'яте, систематизувати та скоординувати діяльність виборчих комісій між собою, підвищити рівень правової культури членів виборчих комісій.

На перший погляд, розглянута чотириохрівнева система виборчих комісій передбачає суттєве фінансування додаткових робочих місць, але зауважимо, що в Україні створено 27 відділів адміністрування Державного реєстру виборців (працює по дві особи) та 755 відділів ведення Державного реєстру виборців (працює від чотирьох до шести осіб). Отже, постійні виборчі комісії можуть функціонувати на базі вже створених відділів адміністрування/ведення Реєстру, на постійній основі у складі виборчих комісій другого і третього рівнів мають працювати голова, секретар комісії та штатні працівники відділів адміністрування/ведення Державного реєстру виборців відповідно, на другому рівні доцільно передбачити централізовану бухгалтерію для другого та третього рівнів. Четвертий рівень формується лише на період проведення виборів/референдумів з метою належного виконання виборчого законодавства на період проведення загальнодержавних або місцевих виборів – щоб виборчі комісії могли проводити доукомплектування тимчасовими членами.

На нашу думку, з позиції будування правової держави та з урахуванням українських реалій дотримання принципу розподілу та єдності державної влади, існує доцільність введення чотириохрівневої системи виборчих комісій з метою забезпечення реалізації виборчих прав громадян, проведення чесних, прозорих і демократичних виборів, чому і сприятиме Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Верховної Ради України, а також Центральна виборча комісія.

Введення розглянутої моделі виборчих комісій забезпечить створення належного кадрового потенціалу виборчих комісій, який буде здатен проводити вибори на рівні міжнародних виборчих стандартів та відповідно до керівних принципів виборчого процесу законності, прозорості, рівності.

На нашу думку, у державі гостро постає питання правового, ідеологічного і патріотичного виховання молоді – майбутніх творців політичної системи нашої держави. Правова освіта надає можливість суб'єктам виборчого процесу захищати в суді свої права. Вважаємо, що реалізація намічених напрямків допоможе задовольнити освітні потреби держави у професійній та ефективній роботі виборчих комісій, взаємодії інших суб'єктів виборчого процесу між собою, підвищити якість їх взаємодії з органами публічної влади. Така модель системної та спільної освіти суб'єктів виборчого процесу повинна сприяти формуванню потреби і здібності до рівноправної взаємовигідної партнерської взаємодії.

Література.

1. Аксакова Р. М. Особливості організації та проведення місцевих виборів 2006 року в Україні / Р. Аксакова // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральної виборчої комісії, 2006. – № 2 (4). – С. 86–89.
2. Андрушко П. П. Злочини проти виборчих прав громадян та їх права брати участь у референдумі: кримінально-правова характеристика : монографія / П. П. Андрушко. – Київ : Вид-во КНТ, 2007. – 328 с.
3. Підсумковий звіт за результатами загальнонаціонального спостереження за парламентськими виборами – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://opora.ua/org/news/3573-pidsumkovyj-zvit-za-rezultatamy-zagalnonacionalnogo-sposterezhenija-zaparlamentskymy-vybora-my-2012>. – Назва з екрану.

4. Про державну службу в Україні [Електронний ресурс] : закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII, із змінами від 02.12.2010 р. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

5. Про Порядок організації навчання осіб, які претендують на призначення на посади голів, заступників голів та секретарів окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України [Електронний ресурс] : постановою Центральної виборчої комісії від 31.01.2013 р. № 15. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua>.

6. Савков А. П. Професійна підготовка учасників виборчого процесу / А. Савков // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць. – 2013. – Вип. 2(54). – С. 130–134

7. Система он-лайн навчання членів виборчих комісій // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральної виборчої комісії, 2013. – № 2(26). – С. 11.

8. Стешенко Т. Взаємовідносини виборчих комісій з органами місцевого самоврядування / Т. Стешенко // Теорія та практика державного управління: матеріали III міжнар. наук. конгресу (Харків, 26 лют. 2003 р.). – Харків, 2003. – Вип. 2. – С. 57–60.

9. У ЦВК обговорили остаточний звіт місії БДІПЛ ОБСЄ зі спостереження за виборами народних депутатів України 2012 року. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://electioninfo.org.ua>.

10. Якісна організація виборів залежить від підготовленості членів виборчих комісій // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральної виборчої комісії, 2005. – № 2 – С. 10–12.

УДК 332.1(477.64)

Валерій Черкаска

ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ ЗМІЦНЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ ЯК ПРИМОРСЬКОГО РЕГІОНУ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано соціально-економічні та екологічні проблеми розвитку Запорізької області, а також обґрунтовано механізми підвищення економічного потенціалу цього приморського регіону України. Визначено основні стратегічні напрями, механізми залучення та ризики інвестиційної діяльності на території Запоріжжя.

Ключові слова: механізми державного управління, економічний потенціал, приморський регіон, адміністративно-територіальна реформа, регіональна політика.

Стратегічна мета і сутність нової Програми активізації розвитку економіки полягають не тільки в тому, щоб прискорити зростання макроекономічних показників. Це важливе, але підпорядковане завдання. Її основна мета – змінити саму модель соціально-економічного розвитку України, перевести національну економіку на рейки інтенсивного випереджального зростання

© Черкаска В.В., 2013.